



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

### Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

### About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



## Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

## Linee guida per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

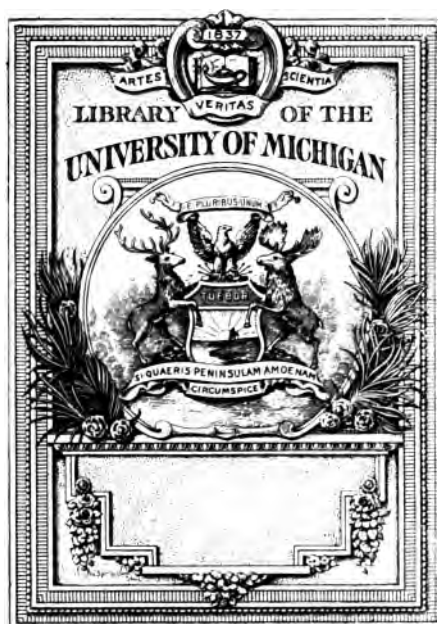
Inoltre ti chiediamo di:

- + *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.
- + *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.
- + *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.
- + *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertarti di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

## Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da <http://books.google.com>

**B** 1,055,553







198

29

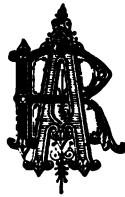
FILIPPO CARONNA

---

# I TRIBUTI COMUNALI

IN

ITALIA



PALERMO  
ALBERTO REBER

—  
1900.

\_\_\_\_\_

**Proprietà letteraria**

\_\_\_\_\_

**A**  
**SALVATORE CARONNA FARINI**

**MIO PADRE**

**PERCHÈ SAPPIA**

**DEL MIO AFFETTO E DELLA MIA GRATITUDINE.**

**153851**



## INDICE-SOMMARIO

INTRODUZIONE . . . . .	pag. 5
------------------------	--------

### CAPITOLO I.

<i>Le vicende storiche della tassazione comunale in Italia . . . . .</i>	» 9
--	-----

1. L'ordinamento tributario dei comuni italiani e la legislazione. 2. La legge 3 Luglio 1864, n. 1827, e lo art. 118 della legge comunale e provinciale 20 Marzo 1865: il dazio di consumo e le sovrimposte alle contribuzioni dirette erariali; le prime limitazioni; nuovi istituti tributari locali: le tasse sul valore locativo, sulle vetture, sui domestici, sulle famiglie e sul bestiame: i decreti legislativi 28 Giugno 1866, nn. 3018, 3022, 3023, 28 Maggio 1867, n. 3719, 7 Luglio 1868, n. 4490, 26 Luglio 1868, n. 4513 e 11 Agosto 1870, n. 5724. 3. Gravi deficienze nelle entrate tributarie locali. 4. Primi tentativi di riforma: i tre ordini dal giorno 8 Luglio 1870 alla Camera dei Deputati, il progetto di riordinamento del 1876 e la relazione Pallieri. 5. Nuovi limiti e nuovi tentativi di riforma: leggi 14 Giugno 1874, n. 1961, 21 Agosto 1877, n. 4022, 1° Marzo 1886, n. 3682, il progetto Minghetti del 1875, il progetto Magliani del 1879, il progetto Crispi del 1887; la legge 17 Luglio 1890, n. 6956 sul dazio di minuta vendita. 6. Ultimo periodo: gli artt. 147 e 148 della nuova legge comunale e provinciale del 10 Febbraio 1889. 7. La legge 23 Luglio 1894, n. 340 e l'altra 4 Agosto 1895, n. 516. 8. Il progetto di legge Àfan De Rivera del Dicembre 1895; l'abolizione del dazio governativo sui farinacei e la legge 21 Febbraio 1894, n. 51; l'importanza della legge del 14 Luglio 1898 n. 302. 9. Lo stato attuale dell'ordinamento tributario comunale italiano.

### CAPITOLO II.

<i>La base scientifica della riforma della tassazione comunale . . . . .</i>	» 29
--	------

1. I vizi fondamentali dell'ordinamento tributario comunale in Italia.
2. Il problema del decentramento amministrativo. 3. Il *self-government* inglese. 4. Funzioni pubbliche comunali e funzioni pub-

bliche statuti. 5. Criteri di distinzione. 6. Indole ed attributi del comune; la questione presso i primi economisti della scuola liberale tedesca, le teorie del Faucher e del Braun; difetti di queste teorie e loro prime modifiche; le definizioni dei congressi di Annover, Norimberga ed Amburgo. 7. Il comune associazione economica ed il comune ente politico. 8. L'indole ed i fini del comune in rapporto alle sue fasi evolutive. 9. Le funzioni pubbliche dal comune moderno. 10. Le ragioni, la estensione ed i limiti del potere di tassazione degli enti locali. 11. Criteri di determinazione; esame di dottrine; imposte reali ed imposte personali. 12. La ripartizione dei tributi comunali. 13. Il principio della capacità contributiva, analisi ed indagini. 14. Il principio delle controprestazioni e le imposte reali, la commisurazione dei tributi al beneficio individuale. 15. Le imposte dirette personali sul reddito e la imposta indiretta sui consumi; loro funzione complementare. 16. Le linee generali della riforma dell'ordinamento tributario locale. 17. Il governo locale inglese. 18. Il sistema tributario comunale in Francia. 19. L'ordinamento dei tributi comunali in Prussia e la riforma del 1893.

### CAPITOLO III.

*Le tasse comunali* . . . . . pag. 81

1. Le tasse nell'ordinamento tributario dei comuni italiani, loro fonti legislative: legge comunale e provinciale del 10 febbraio 1889, leggi speciali, regolamenti municipali.
2. La municipalizzazione dei servizi pubblici; primi esperimenti in Italia.
3. La municipalizzazione in Inghilterra.
4. La municipalizzazione negli Stati-Uniti d'America.
5. La municipalizzazione in Prussia.
6. La municipalizzazione del Belgio, nella Francia, nell'Olanda e nell'Austria.
7. Lo stato della questione in Italia; raffronti statistici sui prezzi dei servizi pubblici; le difficoltà pratiche della municipalizzazione dei servizi nei comuni italiani.
8. Il contenuto scientifico della municipalizzazione.
9. Le ragioni economiche.
10. Le ragioni giuridiche; la municipalizzazione e la legislazione italiana: conclusione.

### CAPITOLO IV.

*Le contribuzioni speciali pei lavori di miglioria* . . . » 119

1. Nozione dell'istituto, sue origini e sue prime applicazioni.
2. Le *betterment-taxes* in Inghilterra fino alla legge *Victoria* del 1895.



3. Le *special-assessments* negli Stati-Uniti d'America; legislazione, dottrina e giurisprudenza. 4. Gli effetti del funzionamento pratico delle contribuzioni: notizie di Boston e Washington; l'*Artizan's Dwellings Act*; i *Beiträge* in Prussia; altri esperimenti in Francia e nel Belgio. 5. Le contribuzioni di miglìoria nella legislazione italiana; le leggi 20 marzo 1865, All. F, 25 Giugno 1865, n. 2359, 30 agosto 1868, n. 4613, 25 Giugno 1882, n. 869, il regolamento 10 Giugno 1889; altre numerose leggi speciali riguardanti casi singoli. 6. Le deficienze dei regolamenti e delle leggi sopradetti; necessit  di una legge generale regolatrice delle contribuzioni di miglìoria obbligatoria per tutti i comuni; i limiti dell'applicazione dell'istituto; il suo contenuto scientifico. 7. Esame delle contribuzioni nella vigente nostra legislazione; la via della riforma; conclusione.

#### CAPITOLO V.

*La tassazione reale della ricchezza immobiliare* . . . . . pag. 140

1. Lo stato della questione. 2. La funzione ed i limiti della sovrimposta fondiaria nelle prime leggi dell'ordinamento tributario comunale italiano. 3. I difetti dell'istituto: il principio della comunione dei cespiti; restrizioni e vincoli ai centesimi addizionali alla imposta erariale sui redditi fondiari; inefficacia delle leggi. 4. L'unicit  di contingente e suoi effetti. 5. Necessit  di separare la tassazione dei fabbricati da quella dei terreni; limiti della separazione; comuni urbani e comuni rurali. 6. La tassazione della ricchezza immobiliare base dell'ordinamento tributario dei comuni. 7. I fautori della sovrimposta fondiaria; spiegazione delle loro dottrine. 8. La soluzione del problema; l'istituto della sovrimposta fondiaria deve essere abolito. 9. La imposta sul prodotto netto della propriet  immobiliare sostituita allo istituto della sovrimposta fondiaria; il significato della riforma, sua importanza, difficolt  cui va incontro. 10. Lo esempio della riforma tributaria comunale in Prussia.

#### CAPITOLO VI.

*La tassazione reale della ricchezza mobiliare e l'imposta diretta personale sul reddito* . . . . . » 168

1. Le forme speciali di tassazione nell'ordinamento tributario comunale italiano. 2. La tassa sugli esercizi e sulle rivendite. 3. La tassa sulle licenze e quella sulle insegne. 4. La tassa sul bestiame agricolo.

5. La trasformazione di tutte e tre queste forme tributarie: la imposta diretta reale sui capitali mobili stabilmente investiti ed economicamente produttivi; criteri e metodi del suo ordinamento e della sua esecuzione. 6. L'imposta diretta personale sul reddito. 7. Ragioni che la giustificano come forma tributaria locale; criteri del suo ordinamento; misure di differenziazione; saggi progressivi; minimi di esenzione; il criterio del domicilio a base dell'obbligo della prestazione. 8. Le forme d'imposizione diretta personale sul reddito nell'ordinamento tributario comunale italiano; la tassa di famiglia. 9. La tassa sul valore locativo. 10. Le proposte di riforma.

## CAPITOLO VII.

*La tassazione indiretta* . . . . . pag. 199

1. Il dazio di consumo; sue origini in Francia; i diritti d'*octroi* dei comuni francesi, loro svolgimento nella legislazione dal secolo XI in poi; le correnti abolizioniste: le opinioni dei teorici, gli studi parlamentari, la legge 28 Dicembre 1897. 2. Il dazio di consumo comunale nel Belgio; lo stato della tassazione anteriormente alla legge 18 luglio 1860; studi e proposte di riforma; il progetto del Frère-Orban; la legge abolitrice e le sue linee fondamentali. 3. Il dazio di consumo in Olanda; notizie e dati statistici; riforme parziali, la legge abolitrice 7 Luglio 1865. 4. Lo stato della questione del dazio di consumo comunale in Italia ed il problema dell'abolizione di esso; raffronti statistici sui risultati del dazio. 5. I difetti del regime daziario e l'opera della legislazione. 6. Segue lo stesso argomento. 7. Disegni e proposte di riforma: il progetto Minghetti del 1875, quello Magliani del 1879, quello Crispi del 1887, quello Afan De Rivera del 1895, quello Carcano del 1898; le leggi 21 Febbraio 1894 e 14 Luglio 1898; indagini e considerazioni. 8. I limiti razionali della trasformazione del regime daziario comunale; i risultati delle leggi abolitrici nel Belgio e nell'Olanda; i criteri della legge prussiana del 1893. 9. La funzione vera delle tasse di consumo nell'ordinamento tributario locale. 10. La ripartizione attuale del dazio. 11. L'abolizione delle forme del dazio sui generi alimentari. 12. I confini ed il significato della riforma; mezzi di compensazione e misure di differenziazione; conclusione.



## I TRIBUTI COMUNALI IN ITALIA

---

Sta scritto nella relazione del Pallieri, che accompagna il progetto di legge pel riordinamento delle tasse dirette comunali, presentato dalla Commissione del 1876: Quello che impropriamente chiamasi sistema tributario dei nostri comuni, altro non è in realtà, se non una congerie di tasse, differenti in gran parte, più nella forma e denominazione, che nella sostanza; e che frutto di leggi diverse, fatte isolatamente, a secondo che se ne presenti il bisogno, non possono avere, e non hanno, alcun nesso logico, perchè mancanti di unità di concetto e coerenza di principi (1).

Un quarto di secolo è quasi scorso dal dì di quella relazione, ed, a tanta distanza di tempo, vien fatto di domandarci, sono mutate le tristissime condizioni, che sullo stato della nostra organizzazione tributaria comunale avevano suscitato in un documento ufficiale un giudizio tanto severo e pur così meritato?

A noi, in verità, non soltanto pare di poter rispondere negativamente a questa dimanda, ma sin'anco di aggiungere, che, dal 1876 a questa parte, lo stato finanziario dei

---

(1) *Relazione della Commissione pel riordinamento tributario dei Comuni e delle Provincie*, Roma, 1876.

nostri enti locali minori, più tosto che migliorare, si è reso ogni giorno sempre più deplorabile, senza che per questo i nostri uomini di stato si siano seriamente preoccupati a risolvere il difficile ed interessante problema.

Eppure, com'è a tutti noto, scarsi non sono stati i reclami, perchè a tale problema fosse data opportuna e definitiva soluzione, nè è mancato di esser largo in proposito il sussidio della nostra scienza. Tutt'altro. Chè mentre, da un lato, quasi tutti i comuni d'Italia hanno concordi levato la voce per reclamare un nuovo ordinamento finanziario, più rispondente ai loro fini e più adeguato ai loro interessi, economisti e finanzieri, dall'altro, si sono fatti attorno all'argomento delle finanze locali, studiando l'esistenza del sistema, come nelle nostre leggi è costituito, indicandone i difetti fondamentali e proponendone le più audaci e salutari riforme. I reclami degli uni, però, e gli studi degli altri hanno fin' ora trovato debol' eco nelle sedi legislative, sicchè quasi sempre sono rimasti nel campo delle mere aspirazioni e delle pure astrazioni teoretiche.

La legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, che poneva la base al nostro ordinamento finanziario locale, è vero, non è rimasta sola a regolare i rapporti economici dei nostri enti pubblici minori, anzi molteplici sono stati le leggi ed i provvedimenti, che spesso hanno modificato, e qualche volta anche innovato, le relative disposizioni in quella legge fondamentale contenute.

Senonchè, per i criteri da cui sono stati ispirati, gli stessi, anzichè migliorare e semplificare, hanno reso ogni giorno maggiormente difettoso e complicato l'ingranaggio finanziario dei comuni. I quali, frattanto, oberati di carichi sempre più numerosi e privi dei mezzi economici sufficienti a soddisfarli, esausti e sfiduciati e del tutto mancanti della coscienza della loro individuale responsabilità, sono corsi liberamente al disavanzo ed al fallimento.

Di fronte a tanto male, non vi è sicuramente chi non

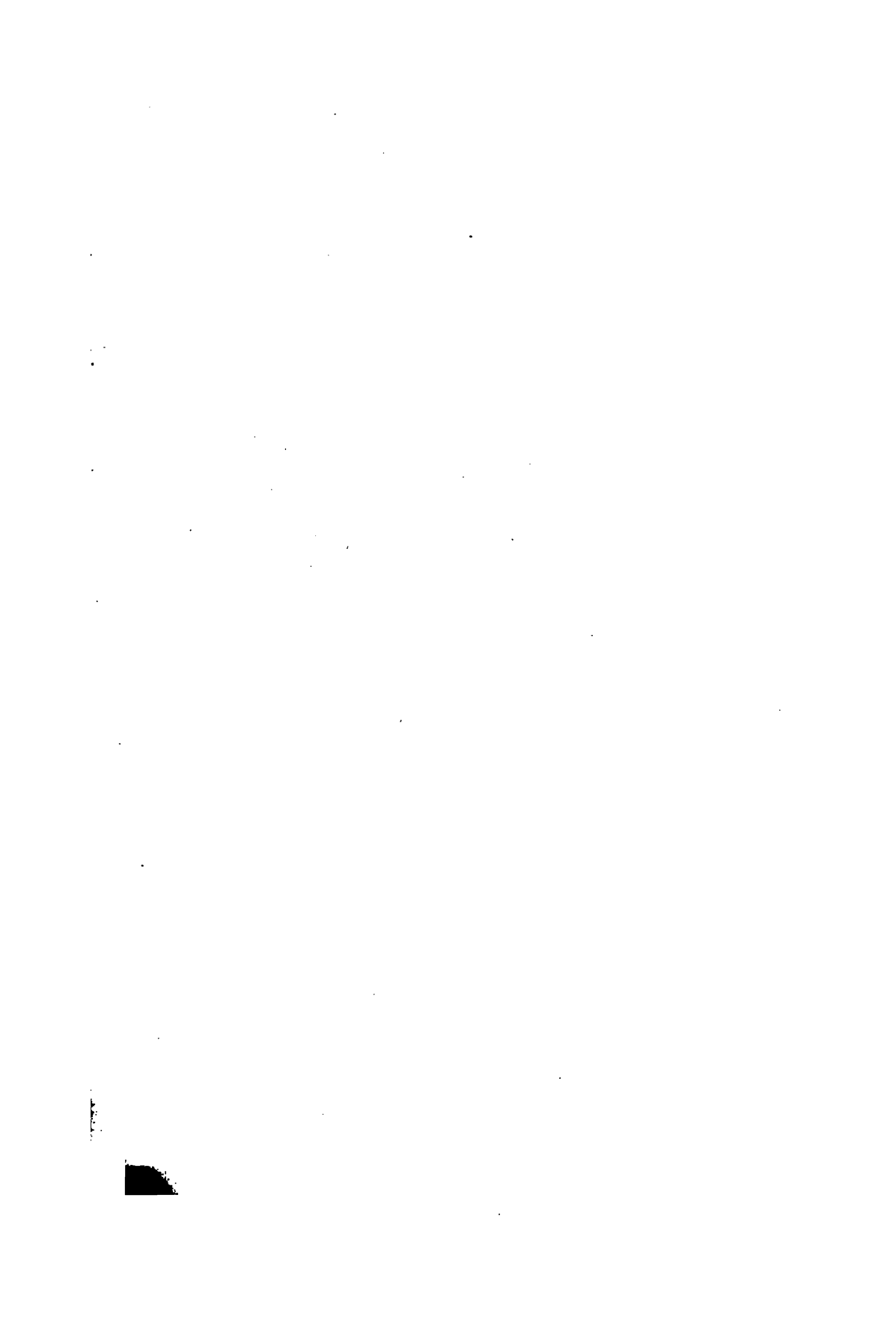
scorga la necessità di apportarvi un pronto ed efficace rimedio, nè chi non valuti la necessità di una pronta ed efficace riforma del sistema finanziario dei nostri comuni, il quale, sprigionandosi dalle pastoie dei vieti pregiudizi e dei dannosi preconcetti, riconduca le entrate e le spese comunali dentro quei limiti e nella custodia di quei principi, che la natura ed i fini degli enti locali minori suggeriscono.

Il problema certamente non è facile, e la sua retta soluzione resta subordinata a cure indefesse ed a studi maturi e ponderati.

Ma tali difficoltà non possono arrestare il legislatore da un'opera tanta meritoria. Altri problemi, e di non minore gravità, hanno le nostre leggi degnamente risoluto, ed ad esse in tali occasioni è stato largo l'ausilio della scienza, e ricche sono state altresì di esempi le leggi degli altri paesi.

L'argomento delle finanze comunali è stato dagli studiosi largamente trattato, e molte sono le conclusioni dei teorici, di cui il legislatore italiano potrebbe far tesoro. E se a tali conclusioni egli unisce i risultati pratici della esperienza nostra e di quella degli altri paesi civili, che nella agognata riforma ci hanno preceduto, perverrà di certo ad un risultato, tale da segnare un'altra era gloriosa per la nostra legislazione.

---



## CAPITOLO I.

### Le vicende storiche della tassazione comunale in Italia.

---

1. L'ordinamento tributario dei comuni nella legislazione italiana ebbe la sua prima sistemazione negli articoli 118 e 230 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, n. 2248 (1).

Doveva questa legge, per gli scopi che la ispirarono, condurre le amministrazioni degli enti locali ad unità di principi e d'indirizzo, ed iniziare l'epoca dello stabile riordinamento della finanza di essi.

È noto, però, come la legge abbia risposto a questi intenti, e come, sin dall'indomani della sua pubblicazione, si sia sperimentata la necessità di derogare alle regole dalla medesima dettate; il che fu fatto per via di restrizioni e riforme, provocate da bisogni momentanei e da opportunità transitorie, quasi sempre inefficaci, qualche volta in urto tra loro ed in contraddizione col fine voluto, e nel loro insieme costituenti un tutto disordinato ed inorganico.

A determinare il fenomeno concorsero senza dubbio cause molteplici, le quali verremo in seguito ad analizzare, ma una tra esse, certo tra le prime ad influirvi, fu la seguente.

---

(1) La legge 20 marzo 1865, n. 2248, riprodusse con lievi modifiche l'altra 23 ottobre 1859; per la sistemazione del dazio consumo si riferì alla legge 3 luglio 1864, n. 1827 (art. 13), ed al regolamento 10 luglio dello stesso anno, n. 1842.

La legge metteva a base dell'ordinamento tributario comunale il principio della comunione dei cespiti tra lo stato ed i comuni, e dava in tal guisa adito al primo di pervenire colla sua onnipossente azione allo assorbimento delle migliori risorse economiche dei secondi.

E di ciò si fecero in breve dure esperienze :

Si pensi che, al dì della pubblicazione di essa legge, lo stato italiano percorreva momenti difficilissimi. L'unità politica della patria, solo in parte conseguita, veniva vivamente reclamata dalla coscienza pubblica. Ma il conseguimento di così nobile ideale, com'era già costato, doveva ancor costare enormi sacrifici alla finanza della nazione; sacrifici, i quali divennero più dolorosi, quando il nostro assurgere a stato unico e grande c'impose di conservare il grado, al quale eravamo pervenuti, e ci obbligò a delle spese, alle quali le nostre risorse economiche potevano rispondere solo con immani difficoltà (1).

Cosa fece in tale congiuntura il potere centrale ?

Il principio della comunione delle entrate, sancito dalla nuova legge tributaria, nonchè tutto l'insieme della nostra organizzazione amministrativa, creavano un vincolo di assoluta soggezione dei comuni verso lo stato. Il quale, spinto dall'aumento incessante dei propri bisogni, che reclamavano mezzi economici sempre maggiori, per soddisfarli, non esitò ad avvalersi della sua condizione di superiorità, per incamerare tra i mezzi propri una parte di quei cespiti di entrata, che poco prima erano stati dichiarati di pertinenza dei comuni.

---

(1) Le spese effettive dello Stato superarono le entrate effettive, di milioni 446, 46 nel 1862, di milioni 382, 32 nel 1863, di milioni 367, 56 nel 1864, di milioni 270, 72 nel 1865, di milioni 721, 45 nel 1866, di milioni 214, 15 nel 1867, di milioni 245, 80 nel 1868, di milioni 148, 88 nel 1869 e di milioni 214, 77 nel 1870. MARTINELLI: *Dei tributi locali*, nella « *Rivista di Diritto Pubblico* », Bologna 1891, 861 e segg.



Sembrò questo in principio un espediente necessario, giustificato dalla legge suprema della necessità della patria; ma ben presto, al venir meno delle ragioni giustificatrici, non si arrestò lo stato dalle sue diuturne usurpazioni a danno dei comuni, e si vide allora che esso prepoteva sistematicamente sugli enti soggetti.

2. L'articolo 118 della legge 20 marzo 1865 istituiva a favore dei comuni, unitamente ad alcuni cespiti di secondaria importanza, due forme principali di entrata, i centesimi addizionali sulle imposte dirette erariali ed il dazio sui generi di consumo, dentro i limiti fissati dalla legge 3 luglio 1864, n. 1827 (1), e dal regolamento approvato col regio decreto 10 luglio dello stesso anno, n. 1842. <sup>4</sup>

Erano queste, evidentemente, le due forme di tassazione, su cui i comuni potessero fare assegnamento, giacchè gli altri cespiti dalla legge indicati, anche quando il loro esperimento fosse stato possibile ed ugualmente facile in ogni centro di popolazione, non potevano per indole loro essere fonti di larghi proventi; ed appunto verso di esse si rivolse la legislazione successiva con le sue restrizioni e riforme, dalle quali trassero quasi sempre vantaggio le finanze dello stato.

E la prima di tali restrizioni derivò dal decreto-legge 28 giugno 1866, n. 3023, in virtù del quale fu limitata la sovrimposta ai redditi di ricchezza mobile al 50 % della imposta erariale, da ripartirsi tra comuni e provincia, ed in modo che la rata spettante a quest'ultima non superasse il 25 %; furono sottratti alla sovrimposta i redditi provenienti da stipendi, pensioni ed altri assegni fissi, pagati dal tesoro per conto dello stato, per i quali dal 1° luglio 1866 l'imposta erariale doveva essere riscossa col metodo della ritenuta; fu limitata ai comuni la facoltà di sovrimporre alla imposta fondiaria, colla prescrizione, che,

---

(1) Art. 13.

qualora la sovrimposta fondiaria fosse giunta a pareggiare la imposta principale, i comuni non avrebbero potuto continuare a sovrimporre oltre tale misura, senza speciale autorizzazione della Deputazione provinciale, e senza avere applicato la tassa sul valore locativo, nuovo cespite di entrata che lo stesso decreto-legge creava a favore dei comuni, per compensarli delle sottrazioni sofferte (1); al qual fine doveva anche concorrere la facoltà di sovrimporre alla tassa erariale sulle vetture e sui domestici che un altro decreto-legge, pubblicato lo stesso giorno, di n. 3022, concesse ai comuni (2). In pari data un terzo decreto-legge di n. 3018, ridusse il limite massimo delle addizionali a favore dei comuni sul dazio di consumo governativo, dal 40 p. %, com'era per il regolamento 10 luglio 1864, n. 1842, al 30 p. %, tranne per le farine, pane, pasta e riso, il cui limite di sovrimposizione poteva esser portato nel suo massimo al 15 p. % del valore, ed a titolo di compenso diede ai comuni la facoltà d'imporre, dentro un limite massimo non eccedente il 10 p. % del valore, un dazio sulle bevande e commestibili, non soggetti a tassa governativa, e sui foraggi, combustibili, materiali di costruzione, mobili ed altre materie di consumo locale, di natura analoga a quelle annoverate allo art. 1 (3).

Queste furono le prime modifiche introdotte nell'ordinamento tributario comunale, così, come dalla legge 20 marzo 1865 era stato costituito.

Ma l'opera del potere centrale, diretta ad incamerare tra i mezzi propri le risorse più cospicue dei comuni, non doveva arrestarsi a tal punto. Altri provvedimenti legisla-

---

(1) Artt. 5, 15, 20, 26; R. decreto 31 genn. 1867, n. 3524, che approva il regolamento d'applicazione.

(2) Artt. 1-10; R. decreto 3 febbraio 1867, n. 3612, che approva il regolamento d'applicazione.

(3) Art. 6.

tivi in breve ai primi si aggiunsero, e sempre diretti al medesimo fine.

E così il decreto-legge 28 maggio 1867, n. 3719, sottrasse alla sovrimposta comunale anche gli stipendi, riscossi dagli impiegati della provincia e dei comuni (1); il decreto-legge 7 luglio 1868, n. 4490, vi sottrasse i redditi derivanti da titoli di debito pubblico (2); il decreto-legge 26 luglio dello stesso anno, n. 4513, vi sottrasse tutte le annualità ed interessi pagati dallo stato o per conto di esso, da qualunque persona ed in qualunque luogo, all'interno ed all'estero, e contemporaneamente limitò i centesimi addizionali sulla imposta di ricchezza mobile, dal 50 p. ‰, com'era pel decreto-legge 26 giugno 1866, al 40 p. ‰. Per altro verso lo stesso decreto, per compensare i comuni delle perdite in tal modo subite, istituì a loro favore la tassa di famiglia e quella sul bestiame (3), rendendole entrambe, unitamente all'altra sul valore locativo, obbligatorie; infine la legge 11 agosto 1870, n. 5724, da un lato, interdisse ai comuni la facoltà di sovrimporre a qualunque reddito di ricchezza mobile (4), dall'altro, prescrisse alle Deputazioni provinciali di non consentire ai comuni l'aumento della sovrimposta oltre il limite normale, se gli stessi prima non si fossero avvalsi del dazio di consumo e delle tasse sulle licenze, sulle vetture, sui domestici e sugli esercizi e rivendite, le prime tre cedute dallo stato e la quarta istituita a favore dei comuni in virtù della legge stessa (5), nonchè d'una almeno delle tasse sul valore locativo, fuocatico e bestiame.

In oltre la medesima introdusse interessantissime modifiche nel regime daziario, per cui restò fissato: 1) che

---

(1) Art. 16.

(2) Art. 24.

(3) Art. 3, 7, 8.

(4) Art. 1, All. N.

(5) Art. 15, 1, 2, 3, 10, All. O.

le addizionali dei comuni sul dazio governativo potessero estendersi sino ad un limite massimo del 50 % della tassa principale, meno per le farine, paste, pane e vino, che restavano col limite di sovratassazione anteriore, del 10 al 15 p. % *ad valorem*; 2) che i comuni potessero imporre un dazio proprio sui generi non tassati dallo stato, sino al 20 p. % del loro valore; 3) che potessero inoltre sovrimporre al dazio consumo governativo sugli alcool e prodotti alcoolici, fabbricati nel recinto daziario e destinati ad essere ivi consumati, nei limiti del 50 % della tassa accennata all'art. 6; 4) che potessero, in fine, coll'osservanza di tassative formalità, colpire altri generi non contemplati dalla legge (1).

3. Sottoposto ad un processo di restrizioni, come quelle che si sono venute enumerando, era assai naturale, che il regime fiscale dei comuni si rendesse ogni giorno sempre più difettoso, e che ogni giorno sempre più insufficienti diventassero le risorse finanziarie dei medesimi. E le statistiche ufficiali dell'epoca danno di questo una luminosa riprova. Si sa, infatti, dalle stesse, che, dal 1866 al 1867, la sovrimposta alla fondiaria ed ai redditi di ricchezza mobile produsse, rispetto all'anno precedente, un reddito in meno di L. 5,400,000, ed un reddito in meno di L. 5,229,011 diede il dazio comunale di consumo, mentre la nuova sovrimposta sulle vetture e sui domestici e la nuova tassa comunale sul valore locativo diedero prodotti pressocchè incalcolabili (2). La qual cosa dimostra anche, come i nuovi cespiti di entrata, che le nuove leggi venivano istituendo

---

(1) Art. 11 e 12, All. L.

(2) *Bilanci comunali e provinciali per l'anno 1891*, pubblicati dalla *Direzione generale di statistica*. Roma, 1894, XI-XII. Nel 1867 la sovrimposta sulle vetture e sui domestici diede soltanto 900,000 lire. Mancano per lo stesso anno i dati relativi ai proventi della tassa sul valore locativo; si sa però che nel 1869 essa diede un provento di L. 3,834,285.

a favore dei comuni, fossero del tutto sornite di quella virtù compensatrice che ad esse il legislatore facilmente attribuiva.

4. Pochi anni erano, adunque, scorsi dal di della pubblicazione di quella legge, alla quale si era affidato lo avvenire finanziario dei nostri enti locali, ma già molti esperimenti avevano dimostrato i numerosi difetti dell'ordinamento che con essa si era voluto costituire, come avevano altresì dimostrato, al sopraggiungere delle leggi successive, a quali illegali influenze la prima lasciava adito aperto.

Tutto ciò, evidentemente, non poteva non destare le più fondate preoccupazioni nei nostri uomini di stato, ai quali a tal punto non poteva non imporsi la necessità di una urgente riforma nell'organizzazione tributaria dei comuni.

Tale preoccupazione, del resto, e la prova della coscienza di sì fatta necessità si erano di già manifestate con precedenza alla legge 11 agosto 1870 n. 5724, sia in occasione delle vivaci ed interessanti discussioni, che attorno a questa legge si erano agitate, e sia pure e maggiormente in quei tre memorandi ordini del giorno, presentati ed approvati dalla Camera dei Deputati nella seduta degli 8 luglio 1870, coi quali, non soltanto si sollecitava il governo a studiare e risolvere con apposita legge il problema delle finanze comunali, ma si davano anche le tracce della legge stessa, alla base della quale si chiedevano l'abolizione di quel principio della promiscuità di cespiti tra stato e comuni, che la legge 20 marzo 1865 aveva proclamato, e la specifica designazione dei pubblici servizi all'uno e agli altri pertinenti (1).

---

(1) MERLA: *Sul riordinamento finanziario dei comuni e delle provincie*, Roma, 1896, 32.

Sembrò, per tanto, giunto il momento, in cui una seria riforma venisse a rimettere l'ordine e l'equilibrio nelle nostre finanze comunali. Senonchè questa legittima aspettativa fu ben presto tradita dagli avvenimenti che susseguirono. I reclami della camera elettiva, è vero, indussero il potere centrale a studiare il problema di un nuovo ordinamento fiscale pei comuni, e fu all'uopo scelta una commissione per formularne le proposte. Senonchè, all'esito dei lavori alla commissione affidati, al pubblicarsi, cioè, di quel progetto di riordinamento del sistema tributario comunale, presentato nel 1876 (1), si sperimentò ben tosto, come mal fondamento avessero avuto le speranze dei comuni italiani, imperciocchè in tal progetto, anzicchè proposte di radicali riforme, si videro ribaditi gli stessi princìpi, che informato avevano la legge comunale e provinciale del 1865. Persistenza questa tanto più ingiustificata, in quanto, da un lato, parecchi anni di esperienza avevano dimostrato le numerose deficienze della legge stessa e delle sue successive modificazioni, mentre, dall'altro, tali deficienze venivano nel progetto stesso riconosciute, come altresì venivano riconosciuti e sinceramente lamentati i mali, che, in effetto di essa legge e delle successive, travagliavano le nostre comunali amministrazioni!

Ed allora, forte di questo precedente, il potere centrale si credette quasi autorizzato a proseguire senza esitazioni nel suo programma d'indebite ingerenze e d'illegali usurpazioni a danno dei comuni, rendendo ad essi sempre più difficile l'espletamento di quelle funzioni, che formano la ragione della loro esistenza. Ragon per cui, dal 1876 a questa parte, assistiamo in Italia, quasi giornalmente, alla emissione di provvedimenti d'indole tributaria, in cui l'a-

---

(1) Il progetto di legge è integralmente riportato dal GERESETO: *Imposte Comunali*, Torino, 1891, III, 824 e segg.

zione del governo si manifesta sempre più assorbente, con grave menomazione degl'interessi economici degli enti pubblici minori.

5. E già ancora il progetto di legge sulle imposte dirette comunali del 1876 non aveva visto la luce, ed un'altra legge era venuta a mettere nuovi limiti alla facoltà dei comuni di sovrimporre alle contribuzioni dirette erariali. Fu questa la legge 14 giugno 1874 n. 1961, dalla quale venne stabilito, che l'aumento della sovrimposta comunale alle contribuzioni dirette, oltre il limite normale, potesse essere consentito solamente nel caso, in cui venisse in maniera esclusiva destinato a spese obbligatorie o, per lo meno, a spese facultative, dipendenti da impegni di carattere continuativo e precedenti la pubblicazione della legge stessa (1).

Tali limitazioni, più tardi, furono meglio determinate dalla legge 1° marzo 1886, n. 3682, la quale stabilì: 1) che i comuni non potessero eccedere il limite legale della sovrim-

(1) Art. 3. Scopo della legge, come in seguito ci sarà data l'occasione di dimostrare, fu di mettere un argine all'uso sfrenato della sovrimposta alla fondiaria, alla quale i comuni si volsero con grande liberalità, all'indomani delle leggi, che avevano sottratto ai centesimi addizionali i redditi di ricchezza mobile. Ma lo scopo fu tutt'altro che conseguito. Infatti i proventi della sovrimposta fondiaria, che dal 1870 al 1874 avevano subito crescendi considerevoli, ebbero dal 1874 in poi aumenti più considerevoli ancora. Si guardi la sottostante tabella di dati ufficiali, tolti dall'*Annuario statistico Italiano*, 1898, Roma, 1898, 350-1.

Anno	Terreni	Fabbricati
1871	L. 55,677,312	L. 22,836,263
1872	» 58,284,459	» 25,252,838
1873	» 63,623,236	» 26,921,061
1874	» 68,579,608	» 29,204,912
1880	» 75,827,582	» 36,679,849
1885	» 79,932,763	» 39,001,200
1891	» 77,646,323	» 44,677,755
1897	» 80,669,049	» 52,292,648

posta alle contribuzioni dirette erariali — 100 % della tassa principale — se non in virtù di una legge speciale; 2) che l'aumento della sovrimposta oltre il limite legale potesse concedersi, solo nel caso, in cui concorressero le condizioni richieste dallo art. 15 legge 31 agosto 1870, n. 5784, All. O, e dallo art. 3 legge 14 giugno 1874, n. 1961, cioè, anzitutto, qualora i comuni si fossero con precedenza avvalsi del dazio consumo, delle tasse sulle licenze, sulle vetture, sui domestici e sugli esercizi e rivendite e di una delle tasse sul valore locativo, fuocatico e bestiame, ed, inoltre, qualora l'aumento fosse destinato a spese obbligatorie o a spese facoltative coi caratteri richiesti dal sopracitato articolo 3 della legge 14 giugno 1874; 3) che i comuni, i quali, al dì della pubblicazione della legge, avessero ecceduto il limite legale della sovrimposta, lo potessero mantenere per il successivo anno 1887, riducendolo, però, per gli anni di poi alla media raggiunta nei rispettivi bilanci lungo il triennio 1884-6 (1).

Tanto, però, nei soli rapporti alla sovrimposta sui redditi fondiari, giacchè relativamente ai redditi di ricchezza mobile le disposizioni contenute nella legge 11 agosto 1870 n. 5724, All. N, che vietavano ai comuni di sovrimporvi, furono confermate dalla legge 28 agosto 1877, n. 4022, la quale, senz'altro, dichiarò, che i comuni e le provincie non

---

(1) Artt. 50-52. Anche di queste disposizioni fu scopo precipuo quello di frenare lo esperimento abusivo della sovrimposta fondiaria. Ciò è detto espressamente nella *Relazione della Commissione speciale del Senato*, che precede il progetto della legge 1º marzo 1886, ed è anche dichiarato nella *Relazione Dari* del progetto della legge 23 luglio 1894, n. 340, presentato alla Camera dei Deputati il 2 dello stesso mese. Vedi sul proposito, MARTINELLI: *Sovrimposte Comunali e Provinciali*, nel « *Giornale degli Economisti* », Roma 1891, II, 137; SAREDO: *Legge Comunale e Provinciale*, appendice, Torino, 1894, 86.



avessero più facoltà di sovrimporre centesimi addizionali alla imposta di ricchezza mobile (1).

In ordine poi al dazio di consumo, la legge 11 agosto 1870, n. 5784, All. L, rimase la base del suo ordinamento, non avendo la stessa in seguito e fino a questi ultimi giorni subito che deroghe lievissime (2).

Molte aspirazioni bensì, posteriormente al 1870, si manifestarono di un più razionale assetto del regime daziario locale, e l'eco di esse si ripercosse anche nelle camere legislative, dove vennero molti progetti di riforma, notevoli sopra tutti quello presentato dal Minghetti alla Camera dei Deputati il 21 gennaio 1875, nel quale, rompendo fede al vecchio principio della comunione dei cespiti, l'illustre statista proponeva un ordinamento, per il quale allo stato restassero solamente le tasse di consumo sulle bevande, ed andassero a beneficio dei comuni quelle su tutti gli altri generi, già di dazio governativo, coi limiti del 10 al 20 p. %

---

(1) Lo art. 72 della legge 28 agosto 1877 attribuì ai comuni, a cominciare dal 1879, un decimo della tassa di ricchezza mobile riscossa per conto dello stato. Però tale frazione di provento, resa maggiormente esigua da molteplici limitazioni, più che come compartecipazione, fu ai comuni assegnata come indennizzo per certi speciali carichi, che furono loro addossati, tra cui quello della spesa per la commissione di prima istanza. In proposito provide anche la legge 2 luglio 1885, n. 3197. La legge 22 luglio 1894, n. 339, sui provvedimenti finanziari, poi, allo art. 4, avocò tale frazione di provento a favore dello stato, e mise la spesa per la commissione di prima istanza a carico di esso.

(2) Tra le variazioni introdotte al regime del dazio di consumo, posteriormente alla legge 11 Agosto 1870, la più notevole è quella apportata dalla legge 27 aprile 1885, n. 3048, la quale sottrasse alle tasse di consumo comunali i materiali destinati al servizio delle ferrovie. Anche anteriormente altre disposizioni di legge avevano operato sottrazioni di voci tassabili, specialmente di materiali di uso governativo. Ricordiamo la legge 28 dicembre 1867, n. 4136, art. 2, e quella 24 settembre 1868, n. 4633, articoli 1, 2, 3.

del valore; quello presentato alla stessa Camera dal Magliani il 28 marzo 1879, in cui, pur sostenendosi la compartecipazione al dazio consumo fra i comuni e lo stato, si riconosceva, nondimeno, come conforme a giustizia, che i più larghi proventi di esso andassero a beneficio dei primi, e che lo stesso fosse regolato in modo, che non ne restasse disturbata troppo gravemente la pubblica economia; quello, infine, presentato egualmente alla Camera dei Deputati il 19 novembre 1887 dal Crispi e dal Magliani, il quale, senza proporre modificazioni sostanziali al vigente regime dazionario, tendeva a meglio regolare, sulla materia, i rapporti tra lo stato ed i comuni, e proclamava come necessaria l'abolizione del dazio della minuta vendita nei comuni chiusi, e la esenzione del medesimo, nei comuni aperti, a favore delle società cooperative per la distribuzione dei generi alimentari fatta ai propri soci (1).

Proposta quest' ultima, la quale, piuttosto che accolta, doveva poco dopo essere contraddetta dalla legge 17 luglio 1890, n. 6956, che ebbe premura di riconoscere espressamente il diritto alla tassa di minuta vendita anche a favore dei comuni chiusi, mentre fino allora, ed a cominciare dal regolamento di esecuzione della legge 11 Agosto 1870, All. L, la patria giurisprudenza su tale facoltà dei comuni chiusi non si era pronunziata con decisioni del tutto conformi (2).

6. Ed eccoci di già pervenuti a quest' ultimo periodo di anni.

Aveva la legge 1° marzo 1886, n. 3682, allo art. 51, stabilito: sarà provveduto con altra legge al riordinamento del sistema tributario dei comuni e delle provincie.

Era questa come si vede, una promessa, ma era anche

---

(1) Vedi pure la proposta di legge del Berio alla Camera dei Deputati, 3 febbraio 1881, quella del Luzzatti, 8 dicembre 1882, e quelle del Magliani, 6 marzo 1883 e 1° gennaio 1884.

(2) CERRETO: *Op. cit.*, 1889, II, 531 e segg.

qualche cosa di più di una promessa; era, diciamo quasi, la spontanea manifestazione della coscienza di quel bisogno, che già da molto tempo s'imponeva a tutte le menti illuminate, ma la cui soddisfazione era stata pur così costantemente negletta da coloro, da cui ora finalmente arrivava la parola di riconoscimento.

Ebbene, malgrado tale promessa, malgrado la spontanea dichiarazione, che riconosceva il male e diceva di volervi apporre il rimedio, la sperata riforma tributaria dei comuni restò sempre allo stato in cui si trovava, allo stato, cioè, di difficile problema, di cui l'avvenire avrebbe apprestato la chiave della soluzione.

E dire, che, proprio al momento in cui la legge del 1º marzo 1886 veniva pubblicata, le cure dei nostri uomini di stato erano rivolte alla elaborazione di un'altra legge, alla quale poteva benissimo affidarsi la risoluzione del problema; era questa la nuova legge comunale e provinciale, che vide la luce il 10 febbraio 1889.

Senonchè in quest'altro monumento della patria legislazione, contrariamente ad ogni aspettativa, l'ordinamento tributario delle circoscrizioni territoriali rimase identico a quello istituito dalla vecchia legge 20 marzo 1865: gli articoli 147 e 148 di quello riprodussero quasi integralmente le stesse disposizioni che questa conteneva agli articoli 118 e 119, colle sole varianti affrettate ed inopportune che le contribuzioni comunali erano venute subendo dal 1865 in poi.

7. Nè per giunta è da credere, che la pubblicazione della legge 10 febbraio 1889 abbia fissato i cardini invariabili al nostro ordinamento tributario locale. Tutt' altro; chè, come già per il passato, alle norme generali sono tosto tenute dietro le deroghe, e queste sempre dirette a limitare le risorse economiche dei comuni, ad inceppare la loro vita finanziaria, la loro attività, le loro attitudini; in una parola a rendere più difficili le condizioni della loro esistenza.

E così, mentre la legge 1° marzo 1886 assegnava ai comuni ed alle provincie cumulativamente un limite di addizionali alle imposte dirette erariali del 100 p. 100 ed un limite maggiore, al concorrere di date condizioni, una nuova legge, posteriore a quella comunale e provinciale del 1889, che vide la luce il 23 luglio 1894, con n. 340, divise tra i due enti tale misura di addizionali, stabilendo, che le sovrimposte dirette degli uni e delle altre non potessero eccedere, meno che in casi eccezionalissimi, il 50 p. 100 della imposta principale (1).

Or certo non è da escludere, che dalle disposizioni contenute nella legge 23 luglio 1894 siano sortiti effetti benefici a favore delle entrate comunali, giacchè le medesime salvaguardarono i comuni dagli abusi da parte delle provincie, le quali spesso non avevano esitato ad assorbire nei loro bilanci tutta, o quasi tutta, l'aliquota della sovrimposta; come altresì è da riconoscere, che da esse siano state eliminate tutte le incertezze d'interpretazione, di cui la legge del 1886 era suscettiva, ed a togliere le quali non erano valse le due leggi 18 luglio 1887 e 25 marzo 1888. Ma d'altro lato è pur vero, che tali disposizioni, per quel vizio di sistematica uniformità, di cui le nostre leggi tributarie sono inficcate, tolse ai comuni ed alle provincie la possibilità di distribuire tra loro i proventi della sovrimposta, in misura proporzionata ai propri bisogni, tenendo conto delle molteplici circostanze, così varie tra luogo e luogo e di momento in momento, il concorrere delle quali dovrebbe sempre essere affidato al saggio apprezzamento degli amministratori locali.

Del resto la legge 23 luglio 1894 era difettosa anche sotto altri aspetti, e basterebbe in proposito ricordare la disposizione dello art. 2, secondo la quale le Giunte prov. amm. avrebbero dovuto consentire ai comuni lo aumento e le ec-

---

(1) Art. 2.

cedenze della sovrimposta, nel solo caso in cui l'uno o le altre fossero destinati esclusivamente a spese obbligatorie per legge o per contratto; come se tra le spese degli enti locali fossero soltanto necessarie quelle strettamente obbligatorie, e non ve ne fossero invece molte, le quali, anche non rientrando fra le obbligatorie, per legge o per vincolo contrattuale, pure, per la loro indole e per le esigenze cui soddisfano, si appresentano indispensabili allo svolgersi della vita delle popolazioni (1).

E fu per questo principalmente che le norme dettate dalla legge 23 luglio 1894 in breve si addimostrarono più difettose ed inapplicabili delle altre che venivano ad abrogare, ed alcune dovettero assai presto essere cassate dall'intervento di una legge posteriore, quale fu quella 4 agosto 1895, n. 516, dalla quale venne allargato il vincolo dello art. 2 della legge del 1894, nel senso, che fu concesso ai comuni di mantenere nei loro bilanci le spese aventi per oggetto uffici e servizi di evidente utilità pubblica (2).

8. La legge 4 agosto 1895, n. 316, segna l'ultimo rimaneggiamento dello istituto delle sovrimposte comunali, che d'allora in poi è rimasto invariato in tutte le sue parti.

Nè mutamenti di grande importanza hanno subito le altre forme tributarie istituite a favore degli enti locali. Qualche aspirazione, è vero, in questi ultimissimi anni si è manifestata verso un migliore assetto nell'ordinamento del dazio consumo, ma tutti gli sforzi a tal fine diretti hanno, pur troppo, sortito risultati assai poco rimarchevoli.

Così nulla è a dire di alcune disposizioni legislative, venute, non ad innovare sulla materia la sostanza delle cose, ma a regolare questioni di mera forma, quali la legge 8 agosto 1895, n. 481, sul consolidamento dei canoni daziari,

---

(1) *Disegno di legge Crispi 10 luglio 1895.*

(2) *Art. unico.*

ed il R. decreto 22 dicembre 1895, n. 707, sullo abbuono dei canoni medesimi, attribuiti ai singoli comuni del regno. Piuttosto è da tener conto, tra gli altri lavori ufficiali, di una proposta di legge Afan De Rivera, presentata il 6 dicembre 1895, tendente all'abolizione del dazio consumo comunale, « che è tra tutti i balzelli il più ingiusto, il più vessatorio ed il più sperequato » (1); come altresì è da tener conto della legge 21 febbraio 1894, n. 51, la quale, mentre, da un lato, mettendosi sulla via delle vere riforme, aboliva il dazio governativo sulla farina, sul pane e sulla pasta, e liberava i contribuenti italiani del carico di circa 16 milioni all'anno, dall'altro, eliminava da sè stessa ogni suo benefico effetto, autorizzando i comuni ad accrescere le addizionali in quantità di dazi propri sugli stessi generi per metà dell'abolito dazio e dentro il limite normale del 10 % *ad valorem*; ed in fine della legge 14 luglio 1898, n. 302, nella quale, però, come ci sarà dato a suo luogo di esaminare, la riforma daziaria dei comuni è concepita in tali termini, che deve necessariamente rimanere un pio desiderio del legislatore (2).

9. Tali le vicende storiche del sistema tributario dei comuni italiani, il cui stato attuale può riassumersi nei termini seguenti:

Domina ancora in esso, come già in quello regolato dalla legge 20 marzo 1865, il principio della comunione dei cespiti tra lo stato e gli enti minori, e si basa tuttora in gran parte sulle sovrimposte alle contribuzioni dirette erariali e sul dazio consumo.

A. L'ordinamento delle sovrimposte è regolato dalla legge 23 luglio 1894, n. 340, messa in correlazione colle

---

(1) *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1895-6*, vol. III, 2861.

(2) RICCA-SALERNO: *Finanze Locali*, nel « *Trattato di Diritto Amministrativo* » di ORLANDO, Milano, 1899, IX, 869.

disposizioni dello art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784, All. O, e dello art. 3 della legge 14 giugno 1874, n. 1961, tenuto anche conto del disposto della legge 4 agosto 1895, n. 516, articolo unico.

Per cui:

1) I comuni hanno facoltà di sovrimporre ai tributi diretti erariali sui terreni e fabbricati, e per ciascuno di essi, nella misura non eccedente 50 centesimi per ogni lira d'imposta principale;

2) Le Giunte provinciali amministrative possono autorizzare i comuni ad aumentare le sovrimposte sino al limite di centesimi 50 per ogni lira d'imposta principale, od eccederlo, sempre che l'aumento o l'eccedenza siano determinati da spese strettamente obbligatorie, per disposizione di legge o per contratti autorizzati prima della promulgazione della legge 13 luglio 1894, nonchè da spese aventi per oggetto uffici e servizi di evidente utilità pubblica, quando le stesse servano alla conservazione d'istituzioni o alla soddisfazione d'impegni preesistenti alla legge sopradetta, entro i limiti dei rispettivi stanziamenti fatti per lo esercizio 1894;

3) L'autorizzazione in parola delle Giunte provinciali amministrative è sempre subordinata alla condizione, che i comuni, i quali la dimandino, abbiano ottemperato al disposto dello art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 3984; si siano, cioè, con precedenza, avvalsi della tassa sulle licenze, vetture, domestici ed esercizi e rivendite e di una delle tre tasse sul valore locativo, fuocatico e bestiame.

B. L'ordinamento del dazio di consumo, alla sua volta, si basa sulla legge 3 luglio 1864, n. 1827, sul decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3018, sulla legge 11 agosto 1870, n. 5784, All. L, sul regolamento approvato con R. decreto 20 ottobre 1870 e sopra alcune altre leggi modificatrici di secondaria importanza.

Per cui :

1) I comuni possono imporre una sopratassa sui generi colpiti dal dazio consumo governativo (meno le farine, pane, paste e riso, la di cui sopratassazione non può eccedere il 15 % del valore), sino al 50 % della tassa principale, ed altresì una sopratassa sugli alcool e sui prodotti alcoolici, fabbricati dentro il recinto daziario e destinati ad essere ivi consumati, nei limiti del 50 % della tassa accennata allo art. 6 della legge 4 agosto 1870, All. L;

2) Possono imporre un dazio proprio sopra tutti i generi non riservati al dazio governativo (esclusi quelli, di cui nella legge 28 dicembre 1867, n. 4636, 24 settembre 1868, n. 4633, e 27 aprile 1885, n. 3048), dentro il limite massimo del 20 % del loro valore (1);

3) La sopratassa sui generi, di cui al n. 1, deve essere deliberata dal Consiglio comunale ed approvata dalla autorità tutoria; trattandosi invece del dazio proprio, di cui al n. 2, la tariffa dei generi che si vogliono colpire (meno per quelli contemplati dallo articolo 13 della legge 3 luglio 1864 e dallo art. 6 del decreto legislativo 28 giugno 1866) deve essere deliberata dal Consiglio comunale, in seguito a parere della Camera di commercio, e poi approvata con R. decreto, udito il parere del Consiglio di stato;

4) Agli effetti della misura della imposizione e della forma della riscossione dei dazi, i comuni vengono distinti in quattro classi, secondo la loro popolazione agglomerata, in ciascuna delle quali variano le tariffe;

5) Agli effetti del metodo della imposizione dei dazi, i comuni si distinguono in *chiusi* ed *aperti*. Nei primi il momento della imposizione (non tenuto conto della tassa di minuta vendita sulle bevande e sulle carni) è quello,

---

(1) Diremo in seguito dell'influenza modificatrice della legge 14 luglio 1898.



in cui i generi si presentano alla cinta daziaria, nei secondi quello, in cui i generi entrano negli spacci per essere esposti alla vendita;

6) Finalmente, in ordine al modo con cui il governo ed i comuni regolano i loro rapporti nella partecipazione al dazio riscosso, sono in uso due metodi: il primo, mediante il quale il governo assume di riscuotere il dazio per conto proprio e per conto dei comuni, il secondo, detto dell'abbonamento, mediante il quale il comune riscuote direttamente per mezzo dei suoi agenti tutto il dazio di consumo, assicurando al governo un minimo di provento (1).

C. Insieme alle sovrimposte alle contribuzioni dirette erariali ed al dazio sui generi di consumo, costituiscono cespiti tributari dei comuni diverse altre forme di tassazione di secondaria importanza.

Esse sono :

1) La tassa sul valore locativo, ceduta dallo stato ai comuni in virtù del decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023, artt. 16-20, e disciplinata nelle sue applicazioni dal regolamento approvato con R. decreto 31 gennaio 1867, n. 3524;

2) La tassa di famiglia o fuocatico, istituita a favore dei comuni dalla legge 26 luglio 1868, n. 4513, art. 8;

3) La tassa sul bestiame, ceduta dallo stato ai comuni in virtù della stessa legge. Per l'applicazione di entrambe le tasse furono autorizzate le Deputazioni provinciali, ed ora le Giunte provinciali amministrative, a compilare relativi regolamenti, da sottoporre alla reale approvazione, sentito il parere del Consiglio di stato;

4) La tassa di esercizio e rivendita, istituita a favore

---

(1) Vi sarebbe anche un terzo metodo, molto primitivo e fuori d'uso, mediante il quale il governo riscuote i suoi dazi ed il comune i propri. Vigè per ora in Italia il sistema dell'abbonamento.

dei comuni dalla legge 11 agosto 1870, All. O, art. 1, e disciplinata nelle sue applicazioni dal regolamento approvato con R. decreto 24 dicembre 1870, n. 6137, artt. 1-14;

5) La tassa sulle licenze, ceduta dallo stato ai comuni in virtù della legge stessa, art. 2, e dello stesso regolamento, artt. 15-18;

6) Colla medesima origine la tassa sulle vetture pubbliche e private, art. 3 della legge ed artt. 19-28 del regolamento;

7) Similmente la tassa sui domestici, art. 4 della legge ed artt. 29-35 del regolamento;

8) La tassa sulle fotografie e sulle insegne, istituita a favore dei comuni dalla legge 14 giugno 1874, n. 1961, artt. 9-11, e disciplinata nelle sue applicazioni dal regolamento approvato con R. decreto 22 ottobre 1874, n. 2185;

9) La tassa sulle bestie da tiro sella e soma, introdotta dallo art. 118 legge comunale e provinciale del 1865 e riprodotta dallo art. 147, n. 3, legge C. e P. del 1889;

10) Colla stessa origine due altre forme di tassazione, quella sui cani e quella sulle così dette privative comunali, cioè lo affitto dei banchi nelle fiere e nei mercati e il diritto di peso e misura pubblica.

---

## CAPITOLO II.

### La base scientifica della riforma della tassazione comunale.

---

1. Vige, adunque, in Italia un sistema di tassazione locale misto, destinato a distribuire il carico dei tributi su tutte le forme della ricchezza. Le sovrimposte colpiscono direttamente i redditi della proprietà immobiliare; le imposte reali sulla ricchezza mobiliare sono rappresentate dalla tassa sul bestiame, da quella sugli esercizi e sulle rivendite, da quella sulle licenze e dall'altra sulle fotografie e sulle insegne; la tassa di famiglia e quella sul valore locativo sono imposte personali sul reddito generale; la tassazione indiretta è rappresentata dal dazio di consumo; in fine altre forme d'imposizione, quali la tassa sulle vetture e quelle sui domestici, sulle bestie da tiro, da sella e da soma e sui cani, vanno dirette a colpire in maniera speciale le spese corrispondenti di comodità e di lusso.

Con tanta varietà di forme e molteplicità di fonti sembrerebbe, per tanto, che il sistema tributario dei comuni italiani dovesse felicemente attuare i principi, verso i quali tendono ed ormai si accostano le pubbliche contribuzioni. Invece, nulla di più difettoso di questo sistema e di più contrario agli scopi, al conseguimento dei quali dovrebbe essere diretto.

Noi, di già, abbiamo seguito il sistema tributario dei comuni italiani in tutte le sue fasi evolutive, ed abbiamo visto di quali mezzi il legislatore nostro si sia servito e quali risorse abbia sperimentato per renderlo ogni giorno peg-

giore. Lo edificio innalzato dalla legge 20 marzo 1865 non era certamente tale, da poter sovr'esso fare sicura affidanza per l'avvenire finanziario dei nostri consorzi politici minori, ma il coronamento dell'opera si deve senza dubbio alla influenza delle leggi successive, le quali resero sempre più deplorabile lo stato dell'edificio, di già così difettoso fin dalla sua origine.

E molteplici sono tali difetti, e noi ci sforzeremo di analizzarne la natura. Però, prima di pervenire a tale analisi, ci è necessario far sosta sopra alcuni argomenti, lo svolgimento dei quali fornirà i presupposti alle nostre ulteriori indagini.

2. Si è sempre rimproverato alla legislazione italiana di avere con metodica persistenza violato l'autonomia degli enti locali, soffocandone ogni operosa iniziativa ed ogni efficace energia; e molto è stato detto in proposito dai nostri scrittori, e notevoli sono i contributi da essi apportati alla questione, così studiata in Germania, in Inghilterra ed in Francia, del decentramento amministrativo.

Però, se è vero che copiosi e notevoli sono in Italia e fuori gli studi fatti sulla questione del decentramento amministrativo, altrettanto è vero, che mai, o quasi mai, problema scientifico è stato così variamente inteso e determinato, dando luogo nella sua soluzione a dissentimenti, equivoci ed errori, provocati appunto dalla indeterminazione dei confini, che gli sono stati attribuiti.

E così spesso colla questione del decentramento si sono confusi questioni e problemi, che colla prima nulla hanno di comune; delle volte la questione del decentramento è stata limitata a quello od a quelli che sarebbero i lati meno interessanti di essa; in fine qualche altra volta al decentramento si sono attribuiti effetti, che, tutto al contrario, del medesimo sarebbero la completa negazione. Non si son visti, per esempio, scrittori a comprendere nella questione del decentramento amministrativo anche la distribu-

zione delle varie competenze tra le autorità centrali? (1) E non si è inteso limitare il decentramento alla sola questione degli uffici di tutela? E non si sono reclamate in nome del decentramento amministrativo più larghe attribuzioni e funzioni per i comuni in fatto di pubblica istruzione ed amministrazione della giustizia? Ed infine, all'atto della soluzione definitiva del problema, quale distanza enorme non intercede tra coloro, i quali fanno consistere il rispetto delle autonomie locali in qualche lieve modificazione della legge elettorale amministrativa, e coloro, per i quali il significato vero delle autonomie locali sarebbe l'assoluta indipendenza dei comuni dallo stato, sia legislativamente, che amministrativamente (2); nuovo genere di anarchia questo, ripugnante con qualsiasi principio di coesistenza e consociazione?

Invece, a parer nostro, la questione del decentramento, per quanto grave e complessa, ha confini ben definiti e si presta ad una soluzione razionale e positiva.

E questa soluzione noi ricercheremo, restringendola però nei limiti, che più specialmente si riferiscono al nostro argomento in trattazione (3).

3. Si attribuisce, e con ragione, all'Inghilterra il merito

---

(1) ROMANO: *Decentramento Amministrativo*, Milano, 1897, 4.

(2) GIERKE: *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Berlin, 1873, II, 759 e segg.

(3) Ci occuperemo del solo decentramento *autarchico*, quel decentramento, cioè, che si riferisce agli enti locali dotati di vera e propria personalità. Il *decentramento burocratico* o *gerarchico*, che dir si voglia, non ha nulla a che fare col nostro argomento. Del resto a noi pare che la vera essenza del decentramento risieda nell'*autarchia locale*. Neppure ci occuperemo delle varie definizioni e delle diverse distinzioni che del *decentramento amministrativo* si fanno. Per tutto ciò si possono consultare: MEUCCI: *Instituzioni di Diritto Amministrativo*, Torino, 1872, 162; FERRARIS: *Teoria del Decentramento Amministrativo*, Milano-Palermo, 1899, 1-12.

di avere risolto felicemente il problema delle autonomie locali; il *self-government* inglese, infatti, è esempio di mirabile attuazione del decentramento amministrativo.

Ebbene, a che cosa si riduce sostanzialmente questo governo locale, che da tanti anni, anzi da tanti secoli, dà così gloriosi saggi?

Rispondiamo con un illustre scrittore: Il principio fondamentale della legislazione inglese è questo: attribuire al comune di servizi personali e carichi tributari quanto può sostenerne, ciò che avanza assegnare alla contea, e ciò che supera le forze della contea eseguire con prestazioni e danari dello stato (1). Eccola adunque la spiegazione del *selfgovernment* inglese: è sistema amministrativo, in cui, delineata nettamente la natura dei corpi locali, questi si appresentano come organismi dotati di vita propria, con fini propri e proprie funzioni, indipendenti da quelli dello stato, la cui suprema autorità non può mai esser diretta ad inceppare e soffocare le energie e le attitudini delle singole unità territoriali, sino a quando queste colla loro azione non turbino l'armonia della loro reciproca coesistenza e non rechino pregiudizio a quelli che sono fini ed interessi preminenti dello stato (2). Senonchè il criterio delle libertà locali non può mai essere portato sino al punto, da non riconoscere al potere sovrano dello stato il diritto di regolare con norme generali ed uniformi l'indirizzo della pubblica amministrazione, e quindi determinare la sfera, dentro la quale gli enti minori devono circoscrivere la loro azione; ragione per cui la legislazione inglese ha cura di specificare, quali tra le pubbliche funzioni devono attribuirsi al governo centrale e quali ai go-

---

(1) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di Diritto Amministrativo Italiano* » di Orlando, Milano, 1899, IX, 694.

(2) STEIN: *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1865, I, 364.

verni locali, tenuto conto della natura, dei fini e delle condizioni speciali di ciascuno di essi.

Ed appunto in questa naturale divisione di uffici, funzioni ed attribuzioni tra il governo centrale e le amministrazioni locali sta il nucleo del decentramento amministrativo, anzi si può dire che in essa sola consista, giacchè tutti gli altri lati del problema, quali la scelta degli organi, a cui quegli uffici e quelle funzioni devono essere affidati, e la maggiore o minore estensione dei poteri conferiti ai controlli, altro non sono, che mezzi, con cui si assicura la buona attuazione pratica del decentramento (1).

4. Però, dire che il decentramento amministrativo sostanzialmente si riduca alla divisione delle funzioni e delle attribuzioni tra il governo centrale e le amministrazioni locali, se stabilisce un principio fondamentale, non risolve per nulla il problema del decentramento, chè anzi proprio a questo punto la soluzione di esso diventa irta delle maggiori difficoltà. Di fatti, come si fa a sceverare e qual'è il criterio di distinzione tra le pubbliche funzioni ed attribuzioni, che devono essere esercitate direttamente dal potere centrale, e quelle che spettano alle circoscrizioni locali?

La questione è della massima importanza ed è anche molto complessa, giacchè la sua soluzione si connette con la soluzione di due altri assai gravi problemi: quello dell'indole e degli scopi dei servizi pubblici e l'altro della natura e dei fini degli enti chiamati a disimpegnarli; ar-

---

(1) ORLANDO: *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, 1892, 145 e segg. « La questione della decentralizzazione burocratica è di sola opportunità e comodità di governo, quella del vero decentramento amministrativo, cioè il modo di ripartire i servizi tra l'amministrazione generale dello stato e quella dei luoghi particolari, è questione di libertà e di diritto ». Così il MEUCCI: *Op. cit.*, 162. Vedi pure: ROMANO: *Op. cit.*, 19 e segg.; TENERELLI: *Sulla riforma delle amministrazioni locali*, Catania, 1877, 59 e segg.; FERRARIS: *Op. cit.*, 11 e segg.

gomenti questi entrambi, su cui, com'è noto, cento anni di studi non hanno fatto pervenire gli scrittori ad una soluzione per tutti conforme. Sicchè, proponendoci noi di risolvere la questione principale, dobbiamo incominciare col risolvere le altre, che colla medesima si connettono.

5. E sulla prima di esse possiamo formulare le seguenti norme (1): Vi sono servizi pubblici, che devono essere regolati in modo uniforme in ogni parte del territorio dello stato. Essi riguardano gl'interessi generali dei cittadini, considerati collettivamente, ed in egual misura per ciascuno, in ogni parte del territorio dello stato, sicchè è necessario si svolgano ovunque con regole e metodi identici ed invariati. Tali sono, ad esempio, la giustizia, lo esercito, l'istruzione superiore, i grandi mezzi di comunicazione, (strade ferrate nazionali, linee principali di navigazione marittima, poste, telegrafi), la circolazione monetaria e fiduciaria.

Vi sono inoltre servizi pubblici, nei quali è prevalente il carattere d'interesse generale, ma che altresì si ripercuotono con evidente efficacia sugl'interessi particolari delle circoscrizioni territoriali; e viceversa servizi pubblici, i quali giovano particolarmente ai membri delle circoscrizioni territoriali, come tali, ma che anche si ripercuotono sopra interessi, che sono comuni a tutti i membri dello stato, ed a tutti, come tali, giovano. Sono esempi la pubblica sicurezza, l'istruzione popolare ed elementare, la pubblica beneficenza e simili.

Vi sono, in fine, servizi pubblici, i quali non soltanto soddisfano precipuamente od esclusivamente bisogni ed interessi locali, ma sono alla vita locale così strettamente congiunti, che questa non si potrebbe neppure immagi-

---

(1) S'intende di leggieri che noi ci riferiamo a popoli di uno stadio di civiltà avanzata, com'è la nostra.



nare senza di essi. Sono esempi tutti i provvedimenti igienici ed economici, intesi nel più esteso significato della parola, quali la distribuzione dell'acqua potabile, la fognatura, la pulizia interna, gl'istituti sanitari, la illuminazione, l'edilizia in generale, i mercati, i macelli, i servizi funebri, i cimiteri, le strade comunali, i ponti, gli argini dei fiumi e dei laghi, i canali di navigazione interna, i canali d'irrigazione, le bonifiche, ecc., ecc., nonchè la creazione, il mantenimento e la vigilanza di tutti quegli istituti, i quali mirano alla educazione ed al benessere materiale e morale degli abitanti di ciascun centro di popolazione (1).

In tal modo abbiamo creduto di poter classificare i servizi pubblici, tenuto conto della natura e degli scopi di ciascuno di essi; classificazione dalla quale, però, si rileva, che distinguere nettamente tra servizi pubblici, che riguardano il cittadino, come faciente parte dello stato, e servizi pubblici, che lo riguardano, come faciente parte del comune, è cosa assai più difficile di quanto a prima vista non sembri. Data la molteplicità dei bisogni collettivi e la complessità dei rapporti sociali, data anche la natura del comune e la sua posizione rispetto allo stato, è impossibile che le funzioni dell'uno e quelle dell'altro non pervengano, nel loro risultato ultimo, ad un mirabile intreccio d'integrazione e complemento. Onde criterio di distinzione tra servizi collettivi, di cui si giova il comunista, e servizi collettivi, di cui si giova il cittadino dello stato, a noi sembra quello della prevalenza degli'interessi protetti. Ed appunto di questo criterio ci serviremo nella soluzione del difficile problema che ci siamo proposti.

6. E veniamo ora alla seconda delle questioni: Qual'è l'indole e quali gli attributi delle circoscrizioni comunali?

Da tempo si discuteva sulla natura del comune, allo

---

(1) FERRARIS: *Op. cit.*, 47 e segg.

scopo di stabilire con quali mezzi e per quali scopi il medesimo fosse sorto, alla cura di quali interessi la sua attività dovesse essere rivolta, quali limiti dovessero assegnarsi alle sue funzioni. Concetti molto vaghi e del tutto sforniti di contenuto positivo si avvicinavano sul campo scientifico, ed i più opposti disputavansi l'influenza e la prevalenza sulle legislazioni. E così si parlava di carattere politico, attribuendolo o negandolo al comune, gli si concedeva o gli si disputava la sovranità, l'autonomia ed il diritto di rappresentanza, gli si allargava o gli si restringeva la cerchia dei fini e delle attribuzioni; ma della sovranità, dell'autonomia e della rappresentanza contemporaneamente non si aveva una nozione precisa, come altresì non si aveva una nozione precisa del comune e della sfera dei suoi uffici.

Solo dopo la metà del secolo presente la questione poté essere messa nei suoi giusti confini, e questo per opera di scrittori tedeschi, specialmente prussiani.

Fu primo il Faucher nel 1863. Egli, indagando sulla natura del comune, sostenne la esistenza di esso venire solamente giustificata dal bisogno della cooperazione, che permette agli uomini di poter vivere insieme in gran numero in uno stesso punto, e dividere il lavoro senza caricarsi delle spese di trasporto; e venne alla conseguenza, che il comune sia un'associazione con scopo unicamente economico, senza intenti morali (1).

Tale, ridotta alla più semplice espressione, la teoria del Faucher, alla quale fecero capo tutti i primi scrittori tedeschi di quella che si disse scuola liberale, tra cui economisti e finanzieri di gran nome, come il Braun, il Meyer (2) ed il

---

(1) FRIEDBERG: *Die Besteuerung der Gemeinden*, Berlin, 1877, 46 e segg.

(2) Il MEYER, ancor prima del Faucher, nel suo studio, *Ueber das Steuerwesen der Gemeinden und Bezirke*, Tübingen, 1848.

Samter; teoria non interamente accettabile, nè nelle precesse, da cui parte, nè nelle conseguenze, a cui perviene, ma che trasformata come fu dal corso degli anni e dal processo di studi più maturi, è l'unica che possa darci la chiave per la soluzione del massimo problema della pubblica amministrazione.

Il qual problema, per come si ebbe occasione di stabilire, consiste nella determinazione dei criteri di una naturale distribuzione delle funzioni collettive tra gli enti pubblici, secondo l'indole ed i fini di ciascuno di essi.

Ma la soluzione data a questo problema dai primi seguaci della scuola liberale, vera da molti punti di vista, presentava anche dei difetti notevoli. E fu vero merito degli economisti e pubblicisti venuti dopo, di avere analizzato la questione in tutte le sue parti, e di aver risposto vittoriosamente ad ogni difficoltà.

Aveva il Faucher sostenuto, essere i fini del comune esclusivamente economici, e quindi le sue funzioni doversi limitare al conseguimento dei medesimi. Senonchè era facile rilevare, che l'indole economica, specie in uno stadio di civiltà avanzata, se si riscontra in molti di questi fini, non è propria della generalità di essi; che in ogni più piccolo centro di popolazione alle esigenze di utilità materiale non si scompagnano mai quelle di natura civile e morale, ragion per cui, l'attività del comune dovendo soddisfare a ciascuna di tali esigenze, il contenuto delle sue funzioni non può mai essere esclusivamente economico, ma deve anche essere politico. Dunque duplicità d'indole negli scopi del comune, duplicità di contenuto nelle sue funzioni.

È questo, per come si disse, principio assai evidente e tale da non sfuggire a chiunque si faccia attorno alla questione dell'indole e degli attributi delle circoscrizioni territoriali, tanto è vero che gli stessi primi seguaci della scuola liberale finirono essi medesimi coll'intaccare la teoria del Faucher, modificandola nel senso, che il comune

non sia un'associazione esclusivamente economica, ma solo prevalentemente economica (1); definizione questa, la quale fu integralmente accolta nei tre congressi di Annover, Norimberga ed Amburgo, in cui le idee degli scrittori tedeschi della scuola liberale ebbero tanta influenza.

Senonchè, anche portata a tal punto, la soluzione della nostra questione non aveva fatto grandi progressi. Infatti, stabilito che la cura degl'interessi civili e morali attribuisca alle circoscrizioni locali minori la qualità di enti politici, occorreva ben determinare il contenuto di questa nuova attribuzione, fissarne la estensione, valutarne l'influenza sulla vita e sull'attività degli enti stessi.

In proposito, però, le opinioni furono molte e molti anche furono gli equivoci. Ma soprattutto deplorabile fu la confusione fatta dagli scrittori tra attività politica e natura politica, propriamente detta, degli enti locali; due concetti questi fondamentalmente diversi, giacchè l'uno riguarda la funzione, mentre l'altro riguarda la ragione ed il diritto, per i quali la medesima si esercita. Motivo per cui puossi al comune disputare la natura politica propriamente detta o, in altre parole, la sovranità, ma la mancanza di sovranità nel comune non porta come conseguenza, che tra le varie forme di attività dello stesso non vi possano essere quelle dirette alla soddisfazione di bisogni locali, morali e civili, che costituiscono funzioni politiche dell'ente, che le esercita. E, viceversa, possono i comuni ritenersi come enti politici veri e propri, ma questo ancora non spiega, se il contenuto delle funzioni dei medesimi sia esclusivamente economico, ovvero se tra le varie forme dell'attività comu-

---

(1) Così il BRAUN « *Die Gemeinde ist ein vorwiegend ökonomischer Verband* ». Riportato dal WOLF: *Kommunalsteuerwesen*, nella *Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik*, Leipzig, 1877, 71.

nale qualcuna sia diretta alla cura di esigenze non strettamente materiali.

Or, il non aver nettamente distinto tra i due concetti, di cui abbiamo parlato, doveva portare, e portò di fatti, a questi estremi, che, da un lato della dottrina, e precisamente da quella che accentuava il predominio nelle circoscrizioni comunali delle ragioni materiali sulle morali, si finì col riguardare il comune come un'associazione d'interessi economici locali, sol concedendogli l'attributo di organo locale dello stato nella cura degl'interessi civili e politici; teoria questa la quale trascura uno degli aspetti più interessanti del carattere delle circoscrizioni territoriali, quello, cioè, di enti politici autonomi (1); mentre, dall'altro lato della dottrina, che partiva da principi affatto diversi sulla natura dei corpi locali, in base a una nozione equivoca dello aspetto giuridico-politico dei medesimi, si finì coll'assegnare ai loro uffici ed alle loro funzioni confini del tutto arbitrari, pervenendo, come ultima conseguenza, ad una identità qualitativa tra lo stato ed il comune (2), che si addimosta priva affatto di qualsiasi base logica e scientifica, qualora l'indole e gli attributi degli enti pubblici, maggiore e minori, si contemplino e raffrontino in tutti i loro vari aspetti.

7. Invece, secondo noi, il comune è un ente pubblico, dotato di potere politico e costituente un'associazione, la

---

(1) NASSE: *Einkommen-und Ertragbesteuerung im Haushalt preussischer Gemeinden*, nella *Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik*, Leipzig, 1877, 296; FRIEDBERG: *Zur Reform der Gemeindebesteuerung in Preussen*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1892, II, 321 e segg.; ALESSIO: *La riforma dei tributi locali*, nel « *Giornale degli Economisti* », Roma, I, 1896, 309 e segg. Vedi sul proposito le acute osservazioni del CONIGLIANI: *Sulla Riforma dei tributi comunali*, Modena, 1897, 381 e segg.

(2) MEIER: *Ueber die Frage der Kommunalbesteuerung*, nella *cit. Die Kommunalsteuerfrage*, Leipzig, 1877, 77 e segg.

quale ha scopi, che sono prevalentemente d'utilità materiale, ma che sono anche in parte di civiltà e coltura, di guisa che le sue funzioni, mentre sono prevalentemente d'indole economica, sono altresì in parte d'indole politica. Questo il principio, che ha vari aspetti, su cui occorre fermarsi e che bisogna analizzare, per le conseguenze che dai medesimi si traggono, specialmente in ordine al diritto d'imporre ed alle forme d'imposizione comunale.

Al potere politico degli enti locali quale significato deve darsi, quale estensione assegnarsi? È potere, che agli enti locali compete per natura propria, o che ai medesimi deriva dalla legge, che loro esplicitamente od implicitamente l'attribuisce? È sovranità assoluta ovvero sovranità relativa? Sono tutti questi lati di uno stesso problema, a cui risponderemo brevemente.

La determinazione della essenza e dei limiti del potere politico del comune scaturisce dalla determinazione del posto che il medesimo occupa di fronte allo stato, e del rapporto in cui l'uno e l'altro stanno.

Or bene, per quanto il significato delle autonomie locali si voglia estendere fino alle ultime conseguenze, non si arriverà mai a concepire un sistema amministrativo, in cui il comune e la sua azione restino assolutamente indipendenti dall'azione dello stato, e nel quale venga meno quella coordinazione d'intenti e d'interessi, che fanno delle funzioni pubbliche un meraviglioso ingranaggio, mirante, come fine ultimo, al benessere collettivo. Anzi, appunto in questa coordinazione sta il segreto del decentramento amministrativo, nel senso, che la vera attuazione del decentramento sia resa solo possibile dalla sistemazione e distribuzione dei pubblici uffici tra gli enti pubblici, maggiore e minori, in guisa che ciascuno disimpegni quelli, che siano più conformi alla sua natura, limitando la propria attività dentro confini determinati.

Conseguenza di tutto ciò è, che mai in istato di vero

decentramento amministrativo l'azione del comune deve contrastare allo stato il conseguimento dei suoi fini, e, viceversa, mai l'azione dello stato deve ostacolare lo svolgimento dell'attività del comune, sino a quando la stessa non ecceda i suoi naturali confini. Come altresì si comprende la necessità della determinazione di dati atti positivi, che, per esempio, al comune s'impongono, mentre altri gli si negano con espresso divieto. Senza ciò non è a parlare di coordinazione di fini ed interessi, anzi non è a parlare di conciliazione.

Ed allora si rende subito palese qual sia l'indole e quale il contenuto della sovranità del comune: è facoltà di libero esercizio, da parte del potere locale, delle funzioni pubbliche che la legge gli ha attribuito, e di cui risponde direttamente di fronte alla legge, senza veri rapporti di subordinazione con qualsiasi altro pubblico potere (1). Quella del comune è, dunque, sovranità relativa, derivata dalla legge ed esercitata dentro i limiti della legge. Ogni atto del comune, il quale oltrepassasse questi limiti, violerebbe la norma giuridica e sarebbe illegale, ma, dentro tali limiti, l'attività del comune deve lasciarsi piena ed intiera, ed ogni divieto ed ogni ingerenza, tendenti a limitare questa libertà, sarebbero arbitrari e violenti.

8. Tale il contenuto del potere politico del comune, le cui funzioni, secondo si disse, sono dirette al conseguimento di fini, in massima parte d'utilità materiale ed in parte di civiltà e cultura, e sono, quindi, funzioni prevalentemente di carattere economico ed in parte di carattere politico.

E la teoria del Faucher e degli economisti della scuola liberale, la quale riguarda il comune come un'associazione d'interessi esclusivamente economici, è incompleta per du-

---

(1) ROMANO: *Op. cit.*, 71.

plice motivo. Anzitutto quegli scrittori non ebbero esatta la nozione della natura e dei fini degli enti locali, sicchè spesso attribuirono l'indole economica ad interessi, i quali, invece, erano d'indole morale e civile. Confusione, questa, non molto difficile a farsi, specialmente per certe esigenze della vita comunale, delle quali il carattere resta così indeciso, da non potersi esattamente dire, se sia economico ovvero politico, o quanto abbia dell'uno e dell'altro.

In oltre gli stessi scrittori, considerando come di natura esclusivamente materiale tutti i bisogni del comune, non tennero conto del costante progredire e dell'incessante trasformarsi dei medesimi, di pari passo collo svilupparsi della economia e della civiltà.

Certo, riferita a periodi di coltura incipiente, a quelle prime fasi, cioè, della vita civile, in cui ogni centro abitato è una semplice comunanza di beni e d'interessi economici (1), la teoria del Faucher e dei suoi seguaci, è conforme a verità. Senonchè, mano mano che la civiltà progredisce, la vita comunale si trasforma e si trasformano del comune le funzioni, le attribuzioni e gl'istituti. La Grecia e Roma antiche ci danno lo esempio di una vita comunale, che si confonde colla vita politica generale. Il Medio-Evo ci dà il comune centro di attività ed operosità civile. Il rafforzarsi del potere assoluto spoglia il comune d'ogni privilegio e soffoca in esso ogni gloriosa energia; ma mutati sono i tempi e mutate sono le condizioni, e, se la violenza del potere regio riesce a spogliare gli enti locali di tutte le loro attribuzioni ed accentrarle nello stato, pure non è più possibile che il comune riprenda la sua primitiva posizione di comunanza d'interessi materiali, e, pur privo di sovranità, esso vede aumentare la sua sfera d'azione e complicare sempre più l'ingranaggio delle sue funzioni ed attribuzioni.

---

(1) RICCA-SALERNO : *Op. cit.*, 691 e segg.



L'età contemporanea assiste all'ultima fase del processo; il comune tende a restringersi al raggiungimento di scopi conformi alla sua ragion d'essere; una tendenza questa, la quale non aspetta per manifestarsi e per assumere forme concrete il soffio vivificatore della grande rivoluzione, chè già da secoli si sviluppano e funzionano le gloriose istituzioni del *self-government* inglese, ma che dall'ora in poi si accentua nelle menti dei riformatori degli altri paesi, dove gradatamente le leggi mitigano il rigore dell'accentramento, e per via di lente concessioni spingono i comuni verso uno stato di libertà, che loro permetta d'impegnare le loro energie ed esplicare le loro attitudini conformemente ai loro fini (1).

I quali, per ritornare all'argomento ancora non intieramente esaurito, sono d'indole economica e d'indole politica, ma prevalentemente sono d'indole economica. Ed è questa l'unica conclusione, alla quale in proposito si possa pervenire, e qualsiasi tentativo, diretto a determinare e specificare singolarmente i fini del comune, deve considerarsi come opera del tutto vana, giacchè, data la grande diversità di condizioni, con cui si presentano tra loro i numerosi centri di popolazione, per numero, territorio, posizione, mezzi economici e simili, è impossibile determinare con regole fisse ed uniformi ciò che, invece, sfugge alla uniformità, e deve variare col variare di quelle condizioni, così mutevoli, da cui dipende.

Tutto al più, volendo adottare un criterio di guida, può in certo qual modo essere utile la seguente distinzione:

La convivenza di un numero più o meno grande di persone in un luogo determinato e gl'intimi e continui rapporti, che ne derivano in ogni momento della vita sociale, fanno

---

REITZENSTEIN : *Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat*, nel « *Jahrbuch für Gesetzgebung* » di Schmoller, Leipzig, 1877, 126 e segg.

nascere bisogni comuni e comuni interessi, in cui è spiccata la impronta della località (1). La soddisfazione di questi bisogni e l'appagamento di quest'interessi costituiscono un insieme di forme d'attività proprie di ogni centro di popolazione, costituiscono, cioè, una categoria di fini che ciascun comune deve raggiungere, se non vuol venir meno alla ragione della sua esistenza.

Vi sono, in vece, bisogni ed interessi, provocati da condizioni, le quali non si riscontrano in tutti i comuni, nè, là dove si riscontrano, si presentano con costante uniformità. La soddisfazione di tali bisogni e l'appagamento di tali interessi costituisce una seconda categoria di fini, che si sottrae alla cerchia di attività di quei comuni, cui fanno difetto quelle date condizioni, o la cui ampiezza varia, là dove le condizioni si riscontrano, col variare delle medesime.

9. Così può dirsi dei fini del comune, ai quali fanno naturalmente riscontro le funzioni pubbliche, che al medesimo competono.

Ed eccoci con ciò alla soluzione del problema fondamentale propostoci, quello, cioè, della distribuzione delle funzioni collettive tra gli enti pubblici, a secondo dell'indole e degli scopi di ciascuno di essi.

Noi, come al solito, non ci occuperemo che degli enti pubblici minori. Del resto, data la natura delle circoscrizioni intermedie e data la cerchia ristrettissima delle loro attribuzioni, determinare le funzioni comunali equivale anche a determinare quelle statuali, che sono appunto le altre, che nella sfera delle attribuzioni del comune non rientrano.

E la prima e più ovvia norma per la determinazione delle funzione degli enti locali sarebbe, che l'attività dei medesimi, e quindi le loro funzioni, dovrebbero esser esclu-

---

(1) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, 126 e segg.; RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, 698.

sivamente dirette alla soddisfazione degl'interessi e dei fini locali. Di guisa che anche di tali funzioni si dovrebbe dire, che ve ne è una categoria propria di tutti i comuni, ed è quella, la quale soddisfa bisogni, che sono esclusivamente locali, e che si appresentano alla vita locale così strettamente congiunti, da non potersi questa neppur concepire senza di essi; ed un'altra categoria, che soddisfa bisogni non comuni a tutti i centri di popolazione e dipendenti da condizioni sociali variabili, e che varia quindi col variare delle condizioni medesime.

Ed allora, applicando i criteri già da noi seguiti, quando c'intrattenemmo sull'indole e sugli scopi dei servizi collettivi, si dovrebbe dire, essere funzioni proprie di tutti i comuni quelle, che provvedono sui servizi igienici ed economici in generale, quali l'acqua potabile, la fognatura, la pulizia urbana, gl'istituti sanitari, l'illuminazione, l'edilizia, i mercati, i macelli, i servizi funebri, i cimiteri, la costruzione e manutenzione delle strade comunali, dei ponti, degli argini dei fiumi e laghi, le bonifiche, ecc. ecc.; servizi, come si vede, tutti questi, che si connettono intimamente colla vita comunale, e che sono il prodotto e nello stesso tempo la condizione della convivenza di molti in uno stesso punto del territorio. Mentre apparterrebbero alla seconda categoria di funzioni quelle, che curano la creazione ed il mantenimento di altri uffici ed istituti connessi colla vita locale, ma dipendenti da circostanze della vita sociale variabili da luogo a luogo.

Senonchè questa non sarebbe la più esatta tra le soluzioni del problema. Infatti, secondo si ebbe occasione di rilevare, vi sono servizi pubblici, nei quali è prevalente il carattere d'interesse generale, ma che altresì si ripercuotono con evidente efficacia sugl'interessi particolari delle circoscrizioni territoriali, e, viceversa, servizi pubblici, i quali giovano particolarmente ai membri delle circoscrizioni territoriali, come tali, ma che anche si ripercuotono sopra

interessi, che sono comuni a tutti i membri dello stato, ed a tutti, come tali, giovano. Or, diremo che tutti questi servizi formar debbano oggetto esclusivo dell'attività dello stato, debbano, cioè, costituire funzioni esclusivamente statuali, ed in tal modo equipareremo la tenuta dei registri dello stato civile, l'istruzione elementare e la pubblica beneficenza coll'amministrazione della giustizia, lo esercito, l'istruzione superiore e simili?

Non crediamo che una simile confusione debba esser fatta, e quindi riteniamo, che la sfera delle funzioni degli enti locali abbia maggiore ampiezza, di quella che taluno si è compiaciuto loro attribuire (1).

Certo, criterio fondamentale di distinzione tra funzioni del comune e funzioni dello stato resta sempre l'interesse locale, contrapposto all'interesse generale; però, come la molteplicità dei bisogni collettivi e la complessità dei rapporti sociali hanno reso impossibile, che le funzioni pubbliche, a qualunque degli enti esse competano, non pervengano nei loro effetti ultimi ad un mirabile intreccio d'integrazione e complemento, così è ugualmente impossibile distinguere nettamente tra funzioni, oggetto delle quali sia l'interesse locale esclusivamente, e funzioni, di cui sia oggetto esclusivo lo interesse generale dei cittadini, come facienti parte del consorzio politico maggiore. Onde a noi pare preferibile quel criterio della prevalenza, altra volta già adottato; dire, cioè, che nella distribuzione dei pubblici uffici tra gli enti pubblici locali ed il consorzio politico maggiore giova esaminare alla cura di quale dei pubblici bisogni ognuno di essi venga rivolto, ed attribuirlo al comune od allo stato, a secondo che il bisogno soddisfatto sia prevalentemente d'interesse locale ovvero d'interesse generale.

---

(1) Per esempio l'ALESSIO ritiene che l'istruzione elementare sia ufficio, che compete allo stato, e che i servizi igienici debbano affidarsi a speciali consorzi sanitari, istituiti a guisa degli *health's local boards* d'Inghilterra. Vedi *Op. cit.*, 324, 328.

10. E siamo così pervenuti alla soluzione del massimo problema della pubblica amministrazione, procedendovi per via d'indagini e ricerche sulla natura e sugli scopi dei servizi collettivi e sull'indole e sui fini degli enti pubblici, cui gli stessi competono. Da esso e dalle numerose questioni, che intorno ad esso si sono agitate, trarremo le basi per lo studio di altro grave argomento, che più direttamente ci riguarda: qual'è la ragione e quali la estensione ed i limiti del potere di tassazione degli enti locali; quali sono le basi, su cui il sistema tributario degli enti locali deve poggiare, ed i criteri che alla tassazione locale devono applicarsi?

Evidentemente la ragione giustificatrice della tassazione locale è quella stessa, che giustifica il sistema tributario dello stato, la necessità delle spese pubbliche per la soddisfazione dei bisogni pubblici. Il fondamento, adunque, è comune. Le circoscrizioni territoriali, al pari del consorzio politico maggiore, hanno scopi propri da raggiungere, esigenze proprie da soddisfare, e queste e quelli esigono lo impiego di mezzi economici, i quali, quando non derivano da redditi patrimoniali, si ripartiscono e s'impongono coattivamente sui cittadini, che degli uffici ed istituti pubblici fanno uso e dai medesimi traggono utilità.

Però, se identica è la ragione del diritto ed identico il principio, da cui il medesimo trae origine, varia invece la sua estensione, secondo che si riferisca allo stato od ai comuni. In vero, il potere di tassazione, a qualunque degli enti pubblici competa, deriva direttamente dalla legge e non può trovare altri limiti che nella legge. Senonchè, comunque si voglia interpretare il senso delle autonomie locali, e per quante identità di basi e di ragioni naturali si possano riscontrare tra lo stato ed i centri locali, non sarà mai che le leggi dell'ordinamento amministrativo trascurino le differenze tra l'uno e gli altri nell'indole e nella estensione dei fini e delle attribuzioni, che non tengan conto della posizione che i secondi occupano rispetto al

primo, anzi dentro il primo, e che, in fine, non valutino la necessità del coordinamento delle finanze di questo e di quelli, alimentate dalla medesima fonte, che è il reddito dei cittadini, sia che si considerino come membri del consorzio locale, che come membri dello stato (1).

Delle quali circostanze una necessaria conseguenza si ripercuote sul potere di tassazione degli enti locali, ed è, che la determinazione specifica dei loro congegni finanziari spetta alla legge dello stato, senza che i medesimi possano sperimentare altre forme di tassazione, che non siano quelle dalla legge stessa loro attribuite.

Occorre insistere su questo concetto. Il comune ha una sfera di attività sua propria, esercita funzioni ed esperimenta istituti, che sono conformi alla sua natura, e che soddisfano bisogni propri della consociazione, da cui risulta. Esso, dunque, pur formando parte dell'intero organismo dello stato, deve considerarsi da questo indipendente, nel senso, che la sua attività non deve incontrare alcuna restrizione, sino a quando sia rivolta alla cura di bisogni locali, e sino a quando colla sua azione non violi interessi e non contrasti a fini dello stato medesimo e di altri enti politici (2).

Ma, se al comune la legge, dentro determinati confini, lascia piena libertà di azione nello espletamento delle funzioni, che gli sono proprie, sarebbe assurdo che poi l'ostacolasse all'atto di ricavare i mezzi economici, che rendano possibile lo esercizio di tali funzioni, che gli negasse, cioè, il potere di tassazione. Senonchè questo potere deve sempre intendersi nel significato relativo, che già abbiamo attribuito al potere politico degli enti locali. Questi hanno

---

(1) GRAZIANI: *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, Torino, 1897, 659.

(2) STEIN: *Op. cit.*, I, 365; MEUCCI: *Op. cit.*, 164; GRAZIANI: *Op. cit.*, 659 e segg.

potere politico, godono di sovranità, nel senso, che nello esercizio di quelle funzioni pubbliche, che loro la legge attribuisce, sono liberi di agire nella maniera più opportuna e più consentanea alle loro condizioni ed ai loro bisogni. Però non si deve mai perdere di vista, che l'attribuzione deriva dalla legge, e che, al di fuori di essa, ogni libertà diventa arbitrio e violenza.

Or così è del potere di tassazione. La legge designa i vari congegni tributari, le varie forme di pubbliche entrate, e li attribuisce allo stato, alla provincia ed al comune, e ciascuno di essi deve sperimentare, o meglio ha facoltà di sperimentare, quelli soltanto, che gli sono stati attribuiti. D'altro lato, però, attesa la varietà delle condizioni, con cui si presentano i comuni tra loro, sia nelle forme della ricchezza, che costituiscono l'oggetto della tassazione, e sia ancora nello insieme delle circostanze, che rendono da un luogo ad un altro diversi la quantità ed il grado dei bisogni collettivi, e quindi diversa la misura dei mezzi economici, che possono soddisfarli, è necessario che la legge si astenga da qualsiasi preventiva fissazione del saggio della imposta. Solo con tal mezzo è possibile che l'ordinamento tributario dei comuni acquisti e mantenga quella elasticità e forza di espansione, da cui è reso adatto a tutte le esigenze locali, tenuto conto della natura delle medesime, delle ragioni, da cui traggono origine, e dello scopo, cui vanno dirette (1).

11. Ma quali criteri guideranno il legislatore nella determinazione specifica delle varie forme di tributi, che più ai comuni si addicono? Quali saranno, cioè, i principi, da cui il sistema tributario comunale verrà indirizzato, e le basi, su cui esso metterà la sua stabile posizione?

Com'è noto, dopo cinquanta anni di discussioni, l'argo-

---

(1) SALANDRA: *Il Riordinamento delle finanze comunali*, nella « *Nuova Antologia* », 15 Agosto 1878, 676.

mento continua ancora a discutersi, e dà ancor luogo ai pareri più disparati.

A voler risalire un poco attraverso la storia delle dottrine, risulta, che primi a fissare sull'argomento gli elementi di un esame, informato a vedute veramente scientifiche, furono i vecchi fautori della scuola liberale tedesca. Ricordiamo tra essi il Meyer ed il Faucher, entrambi sostenitori del principio, che delle imposizioni locali siano giustificate quelle soltanto che costituiscono un compenso per un diretto vantaggio derivato in effetto delle spese locali. E siccome l'attività delle amministrazioni locali è diretta alla soddisfazione di bisogni meramente locali, e degli istituti e dei servizi pubblici del comune si avvantaggiano le fonti produttive esistenti nella circoscrizione del medesimo, così la base della tassazione comunale dove trovarsi nel possesso economico di queste fonti, e specialmente nel possesso economico dei beni immobili (1).

In seguito, però, e sempre per opera di scrittori la maggior parte tedeschi, allo svolgimento del problema furono dati più vasti confini e nuove vedute ad esso furono aggiunte. Studiata più esattamente l'indole dei corpi locali, i loro fini ed i loro attributi, attraverso le esigenze della civiltà moderna, ogni giorno in aumento, si vide che alle circoscrizioni comunali non poteva assegnarsi la sola qualità di associazioni economiche, giacchè con ciò veniva ad essere esclusa una categoria assai rimarchevole di attributi, politici e morali, che sono propri dei comuni e costituiscono parte notevole della loro ragione di essere.

Ed allora, com'era naturale, in applicazione del principio, non seriamente discutibile, che le imposizioni degli

---

(1) REITZENSTEIN: *Abhandlung über kommunales Finanzwesen*, in Schönberg's *Handbuch*, III, trad. nella « *Biblioteca dell' Economista* », Torino, 1892, 791-2.



enti locali debbano presentare la più possibile rispondenza coll'indole e coi fini dei servizi dai medesimi prestati e quindi colpire le persone e le cose, che dei servizi pubblici locali si avvantaggiano e dagli stessi traggono utilità, fu riconosciuto non potersi il sistema fiscale dei comuni limitare ad un insieme di forme di tassazione, esclusivamente reali, ma dovere esso comprendere anche altre forme d'imposte, d'indole personale. Infatti, fu dimostrato, non è mai d'ammettersi per i comuni un sistema fiscale, fondato sopra sole imposte personali, giacchè, in tal caso, rimangono esenti del carico tributario quei cittadini, che hanno nel comune proprietà urbane o rurali, stabilimenti industriali e simili (e quindi si avvantaggiano degli istituti pubblici municipali), pur non tenendo la loro abitazione nel comune, di cui si tratta (1). Ma parimenti non è a parlarsi di un ordinamento tributario locale, formato di sole imposte reali, giacchè, in questa seconda ipotesi, vengono a godere degl'istituti e servizi pubblici del comune, non caricati d'alcun tributo, quelle persone, le quali, pur abitando nel comune stesso, traggono il loro reddito dall'infuori di esso, ed ove l'ordinamento si limiti a sole imposte sulla proprietà immobiliare, anche coloro, che dispongono unicamente di ricchezza mobile. Nell'un modo e nell'altro il regime tributario dei comuni sarebbe molto imperfetto e darebbe luogo inevitabilmente a grandi disparità ed ineguaglianze (2).

Adunque, la maniera più opportuna di sistemare l'ordinamento tributario locale è la combinazione d'imposte reali e d'imposte personali. Ed è questa la conclusione, su cui concordano le opinioni degli economisti e finanzieri più autorevoli (3).

---

(1) NASSE: *Op. cit.*, nella *Die Kommunalsteuerfrage*, 270 e segg.

(2) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, 787.

(3) WAGNER: *Die Kommunalsteuerfrage*, Leipzig und Heidelberg, 1878,

12. Senonchè a questo punto sorgono molti dispareri tra i teorici. Dei vari servizi ed istituti, propri delle amministrazioni comunali, alcuni interessano i comunisti, singolarmente considerati, altri riguardano la generalità di essi. E qua ritorna in campo la nota partizione degli uffici municipali in economici e politici. Quali saranno, ai fini della tassazione, le conseguenze della diversità dell'indole e degli scopi di queste categorie di servizi ed istituti, quali saranno i criteri d'applicare, onde rendere effettiva la voluta corrispondenza tra tali uffici, le risorse economiche, che debbono alimentarli, e le fonti, da cui tali risorse debbono esser tratte?

Il problema si presta ad una soluzione, che a prima vista sembra la più naturale: Le spese dei servizi pubblici municipali, dei quali si avvantaggiano tutti i cittadini di un comune, presi nella loro generalità, debbono essere coperte con mezzi economici prestati dalla generalità della consociazione, invece le spese di quei servizi pubblici, dei quali si avvantaggiano i cittadini, singolarmente considerati, debbono essere coperte per via di un sistema d'imposte e di tasse, le quali cadano sopra coloro, che di tali servizi vengono specialmente avvantaggiati ed in pro-

---

15 e segg., *Finanzwissenschaft*, trad. nella « Biblioteca dell' Economista », Ser. III<sup>a</sup>, Torino, vol. X, p. 2<sup>a</sup>. 1891, 922 e segg.; BILINSKI: *Die Gemeinbesteuerung und deren Reform*, Leipzig, 10 e segg.; ROSCHER: *System der Finanzwissenschaft*, Stuttgart, 1889, 378 e segg.; REITZENSTEIN: *Op. cit.*, trad. nella « Biblioteca dell' Economista », Ser. III<sup>a</sup>, vol. XIV, 839 e segg.; Neumann: *Die Kommunalsteuerfrage*, nel « Jahrbuch » di Holtzendorff, Leipzig, 1877, I, 132 e segg.; ADICKES: *Ueber die weitere Entwicklung des Gemeindesteuersystems auf Grund des preuss. Kommunalabgabengesetzes vom 14 Juli 1893*, nella « Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft », Tübingen, 1894, 591 e segg.; BRASCH: *La Commune et son système financier en France*, Paris, 1879, 72 e segg.; RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, 786 e segg.; CONIGLIANI: *Op. cit.*, 371 e segg., ed ancora numerosissimi altri scrittori, tra cui il Friedberg, il Cohn, il Vocke, l' Herrfurth, l' Eheberg, il Seligman, il Graziani ed altri ancora.

porzione del vantaggio ricevuto. Questo il principio generale, del quale poi si danno le norme di attuazione. La prima categoria di servizi deve essere alimentata da risorse economiche derivanti da imposte personali sul reddito, la seconda da tasse e contribuzioni speciali, nonchè da un sistema d'imposte reali sulla proprietà mobiliare ed immobiliare.

Però, per quanto tale soluzione possa sembrare, e sia effettivamente, quella che più al problema si convenga, pur nondimeno essa dà luogo a molte difficoltà, al momento in cui si deve mettere in attuazione.

Ed anzitutto, come si fa a distinguere tra servizi pubblici municipali d'interesse generale e servizi pubblici municipali d'interesse speciale, quando la linea netta di demarcazione tra l'una e l'altra categoria di servizi ancora non è stata indicata, nè è possibile che lo sia (1), e quando per giunta è conosciuto, che in qualsiasi funzione degli enti locali, anche in quelle che han più deciso carattere economico, si riscontra sempre un elemento politico, cioè al vantaggio economico immediato dei singoli individui si accompagna, almeno come conseguenza mediata, una utilità di ordine generale, che appunto giustifica l'assunzione di quel fine economico per parte dell'ente collettivo? (2) E, venendo più oltre nello esame della questione, qual metodo positivo guiderà alla valutazione specifica qualitativa degli interessi protetti, onde determinare e commisurare il beneficio, che al cittadino singolo la funzione pubblica arreca, e proporzionare a questo beneficio il corrispettivo che il cittadino deve corrispondere sotto forma d'imposta o di tassa? E dato che per certe categorie di

---

(1) ADICKES: *Op. cit.*, nella « *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* », Tübingen, 1894, 590.

(2) CONIGLIANI: *Op. cit.*, 386.

servizi e forme di contribuzioni la commisurazione riesca effettiva, può dirsi lo stesso per altre categorie di servizi e forme di contribuzioni del tutto diverse?

Come si vede le difficoltà sono molte e di non lieve interesse, onde occorre studiarle partitamente, lumeggiandole coll'autorità della dottrina.

In quanto alla prima di esse, è ben risaputo non potersi stabilire una linea di demarcazione netta e precisa tra funzioni del comune, che interessano esclusivamente i cittadini singolarmente considerati, e che sarebbero le funzioni d'indole economica, e funzioni, che interessano la generalità dei componenti la consociazione, e che sarebbero le funzioni di natura politica. Quando mancasse sul riguardo altro argomento di dimostrazione, basterebbe quello accennato dal Conigliani, cioè, che il fatto stesso dell'assunzione della cura di un dato interesse economico da parte dell'autorità pubblica implica la direzione dello stesso a fini politici e sociali. D'altro lato, poi, la esperienza di ogni giorno ci dice quanta parte del funzionamento degli istituti d'ordine generale si riflette sugli interessi dell'uno, piuttosto che dell'altro faciente parte dello identico organismo collettivo.

13. Ma che per ciò? È lecito per questo arrivare alle conclusioni, a cui non pochi teorici pervengono, cioè, essere il principio della capacità contributiva l'unico applicabile al sistema tributario locale propriamente detto, ed il principio delle controprestazioni potersi solo uniformare alle tasse ed ai contributi speciali?

Giacchè, guardata nelle sue linee fondamentali e svestita di tutti gli ornamenti accessori, a questo riducesi la dottrina sostenuta da scrittori come il Bilinski, il Neumann, il Wagner, il Brasch, il Reitzenstein e, dell'Italia, il Conigliani: l'applicazione del principio delle controprestazioni presuppone la possibilità della commisurazione tra il sacrificio della imposta e l'utilità del servizio apprestato dal-

l'ente pubblico. Or, meno che per le tasse e per certe forme speciali di contribuzioni, tale commisurazione non riesce praticamente possibile, giacchè, se non altro, manca sempre la constatazione dello effetto di molte delle funzioni collettive sopra gl'interessi dei consociati. Siccome, però, è necessario sia data alla sistemazione di tributi una base giustificatrice, che le serva anche da punto di partenza, così, nella ricerca di una norma di direzione, è opportuno fermarsi a quella, secondo la quale, sino a quando riesce effettiva la commisurazione ha l'utilità derivante dalla funzione pubblica ed il sacrificio da imporsi a colui che ne gode, come avviene per le tasse e le contribuzioni speciali, allora sia d'applicare il criterio delle controprestazioni, mentre, nella impossibilità o nella incertezza di tale commisurazione, è da presumere che ogni forma dell'attività pubblica riesca di utilità generale, e quindi il criterio d'applicare nella distribuzione della spesa corrispondente debba essere quello della capacità contributiva (1).

Tale, a grandi linee e nella sua essenza, la teoria degli scrittori autorevolissimi sopra menzionati, i quali, pur discordando tra loro in dettagli secondari, pervengono ad identica conclusione. E così, per dire di qualcuna di tali discordanze, mentre il Wagner ritiene doversi il principio delle controprestazioni nella tassazione locale applicare complementariamente a quello della capacità contributiva (2), il Conigliani crede doversi il principio delle prestazioni considerare come la regola ed il principio della capacità contributiva come la eccezione (3), ed il Neumann

---

(1) BILINSKI: *Op. cit.*, 124 e segg.; NEUMANN: *Op. cit.*, I, 37 e segg.; WAGNER: *Die Kommunalsteuerfrage*, 16 e segg.; BRASCH: *Op. cit.*, 72; REITZENSTEIN: *Op. cit.*, nella *Kommunalsteuerfrage*, 173; CONIGLIANI: *Op. cit.*, 417 e segg.

(2) WAGNER: *Op. cit.*, trad. nella « *Biblioteca dell'Economista* », 931 e segg.

(3) CONIGLIANI: *Op. cit.*, 421.

doversi il secondo ritenere come correttivo del primo (1). Ma la differenza nei particolari non menoma la identità della teoria nella sua sostanza, e dipende solo dalla diversa importanza che ciascuno degli scrittori attribuisce, all'ufficio, allo sviluppo ed all'avvenire delle funzioni di utilità individuale, in contrapposto a quelle di utilità generale, che alle amministrazioni comunali vengono e verranno mano mano attribuite. Per tutti però resta fermo il principio, che il criterio della capacità contributiva sia l'unico, su cui debba basarsi il sistema tributario comunale propriamente detto, cioè le imposte, siano d'indole reale, siano d'indole personale.

14. Senonchè la bontà di tale principio a noi pare soverchiamente discutibile. Noi, invece, riteniamo che il criterio delle controprestazioni possa ricevere più larghe applicazioni, di quanto la riferita teoria non ammetta, e che nell'ordinamento tributario locale ben si adatti, e forse si adatti a preferenza, alle imposte d'indole reale.

Ed anzitutto sarebbe superfluo il dimostrare, con quanta benefica influenza la maggior parte delle funzioni pubbliche locali si riflette sulla proprietà reale. Nè occorre in proposito riferirsi agli effetti dei numerosi uffici comunali di natura economica, dai quali la proprietà reale ogni giorno direttamente consegue vantaggi sempre più rilevanti ed aumenti di valore sempre più sensibili; basta invece seguire in tutta le sue ripercussioni il funzionamento della maggior parte di quegl'istituti, che hanno per fine diretto l'utilità generale, ma le di cui ultime conseguenze concorrono sempre ad aumentare i redditi, che dalla proprietà reale si conseguono. Così può dirsi, ad esempio, di tutti i servizi di pulizia, sicurezza ed igiene, quali i risanamenti, la viabilità cittadina, la illuminazione, la distribuzione

---

(1) NEUMANN: *Op. cit.*, nel « *Jahrbuch* » di Holtzendorff, 10 e segg.

dell'acqua potabile, i mezzi di prevenzione ed estinzione degl'incendi, le fognature e simili altre forme d'attività della vita locale, ispirate da principi e dirette a fini d'interesse generale, ma i di cui ultimi risultati concorrono ad aumentare i profitti fondiari, nelle città, come nelle campagne (1).

Adunque, guardata da questo punto di vista, è del tutto accettabile, perchè rispondente alla vera natura delle cose, la conclusione, a cui perviene la scuola liberale tedesca, che il sistema tributario dei comuni debba avere per base il possesso economico delle fonti produttive nei medesimi esistenti, ed in modo speciale il possesso economico dei beni immobili; e solo correttivo che a tale conclusione possa darsi, è quello d'integrare questo sistema tributario, a base reale, con una forma di tassazione, la quale colpisca i redditi personali.

Ma non è questa, ci si può dire, la soluzione del problema, di cui si va alla ricerca, giacchè l'opportunità di sistemare l'ordinamento fiscale dei comuni colla combinazione d'imposte reali e d'imposte personali è anche riconosciuta da coloro, i quali vorrebbero mettervi a base il criterio della capacità contributiva, piuttosto che quello delle controprestazioni (2). Ebbene, rispondiamo, se questa non è tutta la soluzione del problema, di cui andiamo alla ricerca, è almeno una parte di essa. In fatti non è assurdo il modo di argomentare dei seguaci del principio della capacità contributiva, quando vogliono adattarlo al sistema tributario comunale propriamente detto, cioè alle imposte reali? Essi ammettono — ed il disconoscerlo sarebbe impossibile — che delle

---

(1) ALESSIO, *Op. cit.*, 453.

(2) Anche dal GNEIST, il quale vorrebbe applicare alla tassazione locale il principio della capacità contributiva esclusivamente: GNEIST: *Self-government, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, Berlin, 1871, 153.

molteplici forme dell'attività pubblica locale i possessori delle fonti economiche nel circuito locale esistenti siano i primi, i più direttamente e qualche volta i soli ad avvantaggiarsene, per poi concludere, che la maggioranza di tali forme di attività debba presumersi d'utilità generale; e ciò per duplice motivo, perchè è impossibile distinguere tra servizi pubblici locali, che giovano al comunista singolarmente considerato, e servizi pubblici locali, che gli giovano come faciente parte dell'universa circoscrizione territoriale, e perchè è difficile commisurare l'utilità derivante dal servizio con il sacrificio della prestazione.

Or, a noi pare, che nè quella impossibilità, nè questa difficoltà possano menomare l'adattamento del criterio delle controprestazioni alle imposte reali.

Ed invero, anche non mettendo in dubbio, anzi riconoscendo, che la complessità delle manifestazioni e dei rapporti della vita odierna facciano dei servizi pubblici un complicato ingranaggio, i cui numerosi congegni, attraverso a funzionamenti specifici e determinati, vadano a fondersi e completarsi in una funzione assai più complessa, qual'è la tutela dell'interesse generale del corpo collettivo, anche ammettendo, che molti di questi servizi mirino direttamente e direttamente pervengano alla soddisfazione, non di uno, ma di molteplici bisogni ed esigenze, onde molteplici siano le utilità che dai medesimi si traggono; pure non è lecito per questo affermare, che debbano tali servizi riguardarsi nel loro risultato ultimo, e considerarsi come di utilità generale. Del resto, se conclusione si fatta dovesse ammettersi, non si comprenderebbe perchè non si dovrebbero considerare come di utilità generale quelle pubbliche funzioni, il corrispettivo del godimento delle quali è rappresentato dalle tasse propriamente dette e dalle contribuzioni speciali; e ciò dal momento che anche tali funzioni, se in maniera speciale e diretta giovano ai singoli cittadini, pervengono sempre ad un risultato d'interesse generale, motivo questo che giustifica l'assunzione di esse da parte dell'autorità pubblica.



Così deve dirsi di tutte quelle funzioni degli enti locali, da cui primi a trarre più direttamente vantaggio sono i possessori d'immobili nel luogo esistenti. E sono molteplici tali funzioni, da quelle, che hanno carattere spiccatamente economico, ad altre, in cui l'indole predominante è quella politica e morale; anzi è stata forse tale molteplicità, che ha fatto arrivare diversi illustri teorici alla conclusione che noi combattiamo. La quale conclusione, a parer nostro, trova eziandio ostacolo negli stessi argomenti, dai quali si vuol far scaturire, giacchè, vero, come quei medesimi teorici ammettono, che il funzionamento della maggioranza dei servizi e degl'istituti pubblici del comune si risolva direttamente a vantaggio delle fonti economiche produttive localizzate, è più logico ammettere, che questi dati servizi ed istituti si debbano ritenere, per presunzione, non di utilità generale, ma di utilità speciale, e quindi, che il sistema delle imposte reali, rappresentanti il corrispettivo pagato all'ente pubblico dai possessori di quelle fonti, debba aver per base il criterio delle controprestazioni.

Nè certamente è d'attribuire grande importanza all'altro argomento, secondo il quale il criterio delle controprestazioni sarebbe reso praticamente inadattabile alle imposizioni reali dalle difficoltà che incontra la commisurazione tra l'utilità derivante dal servizio pubblico all'oggetto della imposizione e il sacrificio derivante da questa al possessore di quello. Le difficoltà, è vero, esistono, ma non menomano l'applicabilità del principio. Si pensi, di fatti, che nella determinazione e sistemazione del maggior numero delle tasse propriamente dette la commisurazione tra il servizio reso e la prestazione percepita come corrispettivo è sempre assai relativa, ed è più che altro desunta da una media di approssimazione tra il costo complessivo del servizio e le numerose forme, sotto cui il medesimo viene usufruito; e che tale commisurazione riesce di gran lunga più incerta in quasi tutte le svariate forme di contribuzioni speciali,

di cui le leggi degli altri paesi ci danno eloquenti esempi di prodigioso sviluppo, e che pur mettono base al criterio delle controprestazioni. Ma in fatto di tributi, com'è stato le tante volte rilevato, non è mai da pretendere, che nella distribuzione del carico si possa tener conto delle cento singolari circostanze e dei cento minuti particolari, che da individuo ad individuo, se rigorosamente valutati, farebbero variare la misura della imposta; e solo è possibile, che, in considerazione di condizioni generali determinate e colla guida di norme generali prestabilite, i principi della eguaglianza tributaria ricevano la loro più concreta attuazione.

E, ritornando al caso nostro, diciamo, che, se non è possibile determinare specificatamente, tra le numerose forme dell'attività locale, tutte quelle, che contribuiscono a migliorare, ad aumentare il valore ed a moltiplicare il reddito della proprietà reale, è possibile però distinguere quelle, le quali, per la loro origine, per la loro natura e per i loro effetti prevalenti, concorrono a tale risultato; e sarà il costo di tali forme di attività a dare uno dei termini della commisurazione, di fronte al quale starà la proprietà tassabile con quelle norme di valutazione quantitativa e qualitativa, che ne determinino il reddito imponibile, su cui il carico tributario peserà in proporzione del vantaggio, derivato a ciascuna parte dal funzionamento degli uffici ed istituti locali, già determinati.

Questa a noi pare la soluzione più accettabile del problema, la quale, invero, non nascondiamo presenti all'attuazione pratica difficoltà non lievi. D'altro lato, però, di quali spinose difficoltà non è ancor esso gravido il principio della capacità contributiva, quando dallo stato di dottrina si vuol portare nel campo dei pratici esperimenti?

L'avvenire dei tributi, del resto, e la tendenza della loro sistemazione pare volgano per via diretta verso il criterio delle controprestazioni. Ciò ha dimostrato la recente riforma tributaria locale in Prussia, ciò dimostrano più recenti pro-

getti di leggi di totale riforma o di parziali ritocchi dell'ordinamento tributario comunale in altri stati.

Il compimento dell'opera, in fine, verrà dal decentramento amministrativo, là, dove i principi, su cui il medesimo si fonda, verranno razionalmente attuati. Il giorno in cui, delimitata la natura ed i fini degli enti pubblici, al comune sarà concesso di esplicitare la sua attività in quelle forme, che alla sua natura ed ai suoi scopi effettivamente corrispondono, riuscirà assai più facile determinare gli uffici pubblici locali in relazione agli scopi, cui vanno diretti, e diverrà assai meno malagevole commisurare le utilità individuali, che dagli stessi derivano, per metterle poi in raffronto colle prestazioni tributarie, a cui in corrispettivo i singoli individui saranno tenuti verso l'ente. Avverrà in altri termini quella tanto opportuna specificazione di servizi collettivi, a cui corrisponderà l'analoga specificata designazione delle forme tributarie; e sarà questa l'ultima fase evolutiva del sistema amministrativo delle circoscrizioni territoriali, vero *desideratum* della scienza nostra.

15. Ma l'ordinamento tributario dei comuni, secondo abbiamo dimostrato, non può risultare di sole imposte reali sulla ricchezza economicamente produttiva dei mobili e degli immobili. È necessario anche che il sistema sia integrato da forme d'imposizione personali, le quali colpiscano i redditi, che facilmente sfuggono alla tassazione reale, e facciano concorrere i possessori di essi alle spese per il mantenimento degli istituti e degli uffici pubblici cittadini, da cui traggono cospicue utilità per il solo fatto della loro esistenza nel luogo (1).

Quali saranno queste forme d'imposizione e da quali criteri sarà guidata la loro sistemazione? Evidentemente non è a parlare in questo caso del principio delle contro-

---

(1) GNEIST: *Op. cit.*, 8 e segg.

prestazioni, ma invece dell'altro della capacità contributiva, che quivi incontra il terreno di tutte le sue applicazioni. Trattasi, di fatti, di carichi imposti ai cittadini in corrispettivo di servizi di utilità generale, dei quali non è possibile determinare, nè quantitativamente, nè qualitativamente, la influenza rispetto ai singoli interessi protetti; ragion per cui è da escludere senz'altro il criterio del beneficio individuale, come quello che ha per presupposto indispensabile la commisurazione, almeno presuntiva, tra le utilità che dall'ufficio pubblico derivano ed il sacrificio della prestazione, che in corrispettivo di esse s'impone.

Giova però a tal punto avvertire, che la norma della capacità contributiva non esclude per nulla la legalità di distribuire il carico dei tributi con limiti di esenzione e con saggi di progressione, nè affatto vieta, che, nella commisurazione della imposta all'ammontare del reddito imponibile, si mettano in calcolo tutti quegli elementi, obbiettivi e subbiettivi, il concorso dei quali rende, a parità di reddito, più o meno grave il sacrificio tributario. Anzi è appunto in virtù di tali limiti di esenzione e saggi di progressione, nonchè della esatta valutazione di tali elementi, che il principio della capacità tributaria può essere reso, al momento della sua attuazione, conforme ai dettami dell'eguaglianza e della giustizia.

Ed un'altra osservazione, la quale scaturisce, anzi è corollario legittimo dei principi più dianzi discussi sulle ragioni giustificatrici del diritto d'imporre degli enti locali, coi suoi vincoli e le sue discipline, messe in relazione colla natura ed i fini degli enti stessi, dai quali viene circoscritta la sfera d'attività dei medesimi, è quella, che, qualunque possa essere la forma d'imposizione personale, destinata ad integrare il sistema fiscale dei comuni, l'applicazione di essa resta sempre subordinata, nei suoi limiti, allo sviluppo ed all'ampiezza di quei servizi ed istituti pubblici di civiltà e coltura, che hanno carattere d'interesse generale.

Ne viene di conseguenza, che sarebbe in contraddizione ad ogni criterio di giustizia distributiva, e contravverrebbe ai principi, su cui un sano sistema tributario deve fondarsi, quello, il quale con inopportuno metodo di uniformità, adottando tra i suoi vari istituti di tassazione una imposta personale, la disciplinasse in guisa da renderla obbligatoria ovunque e colle stesse proporzioni e colla medesima misura.

Infatti, a chiunque abbia una conoscenza anche superficiale dello ingranaggio funzionale dei comuni, non può in guisa alcuna sfuggire quali differenze intercedano tra gli uni e gli altri nel grado di estensione di tutte le forme di attività, destinate a soddisfare quelle speciali categorie di fini collettivi, che sono il portato diretto della civiltà e del progresso dei tempi moderni, con tutte le loro numerose esigenze, e quindi quanta parte dell'attività pubblica sia diretta in questi, piuttosto che in quegli altri comuni, nel disimpegno di tali fini, e quanta parte delle pubbliche entrate resti impegnata nella fondazione e nello esercizio degli uffici ed istituti relativi (1).

Ragione vuole, adunque, che nell'applicazione di un'imposta personale, diretta a far conseguire agli enti locali i mezzi economici sufficienti a dare alimento ai servizi di civiltà e coltura, si faccia grandissima differenza tra grandi e piccoli centri di popolazione, tra comuni urbani e comuni rurali. Nei primi, cioè nei centri cittadini e nei comuni urbani in generale, le forme dell'attività politica assumono proporzioni e sviluppo ogni giorno progredienti, negli altri, invece, cioè nei comuni rurali, l'indole di associazioni economiche resta quasi allo stato primitivo, e le spese pubbliche rimangono circoscritte al sostentamento di quegli istituti, che mirano alla tutela d'interessi strettamente materiali (2). Anzi opiniamo che una saggia politica ammi-

---

(1) GRAZIANI, *Op. cit.*, 663 e segg.

(2) ALESSIO : *Saggio sul sistema tributario in Italia*, Torino, 1887, 984.

nistrativa dovrebbe mirare direttamente alla eliminazione di quei dispendi infruttuosi, a cui spesso si danno molti comuni, anche di scarsissima popolazione, con grave ed inutile sacrificio delle loro scarse risorse economiche e con non meno grave menomazione di quegli'interessi, che dovrebbero invece essere con preferenza protetti.

Ciò posto, veniamo senz'altro ad indagare quale possa essere questa forma di tassazione personale, destinata ad integrare il sistema tributario dei comuni. La scelta, a parer nostro, non può cadere che sopra un'imposta generale sul reddito; tutto consiste però nel determinare i criteri, dai quali la medesima deve essere disciplinata. Trattasi, ritorniamo a dirlo, di una forma d'imposizione, prestata in corrispettivo di servizi pubblici di utilità generale e diretta a far cadere il carico tributario anche sopra coloro, i quali usufruiscono dell'utilità, che da tali servizi deriva, per il solo fatto dell'abitazione nel comune, pur traendo i loro redditi dall'infuori di esso.

E qua sorge la vera difficoltà: l'obbligo della prestazione deriverà dal solo fatto della dimora anche temporanea nel comune, ovvero avrà per punto di partenza il criterio più sicuro del domicilio? È grave, come facilmente si scorge, il quesito, giacchè, quando il criterio d'adottare dovesse essere quello della semplice dimora, in tale ipotesi la forma tributaria più adatta ad integrare cogli scopi voluti l'ordinamento fiscale dei comuni sarebbe un'imposta indiretta sui consumi (1). Infatti mancherebbe in tal caso la possibilità di determinare, in maniera idonea per ogni contribuente, la misura del reddito imponibile con tutti quei metodi di accertamento e di valutazione che le leggi reputano più opportuni, giacchè, almeno per le persone temporaneamente ed occasionalmente esistenti dentro il territorio del comune,

---

(1) FRIEDBERG: *Op. cit.*, 325 e segg.

senza avervi fissato il loro domicilio, farebbe difetto qualsiasi indice misuratore della loro capacità contributiva; ed allora non resterebbe altra risorsa tranne quella dei dazi generali sui consumi, forma d'imposizione ingiusta e sperequata, di cui la esperienza di tanti anni e di tanti paesi ha detto l'ultima parola di condanna. Ma, dato invece che si dovesse adottare come punto di partenza il criterio del domicilio, l'imposta personale sul reddito non raggiungerebbe tutti i fini, che per essa si vogliono conseguire, giacchè, in tal caso, godrebbero indebitamente della esenzione del carico tributario tutte le persone, le quali, pur non avendo la sede civile dei propri affari nel comune, hanno nello stesso la loro residenza anche abituale. Nell'una e nell'altra ipotesi, adunque, si andrebbe incontro ad ingiustificate diseguaglianze.

Il problema però ha una soluzione, che elimina ogni inconveniente e cura il rispetto di tutte le esigenze. La forma d'imposizione destinata ad integrare il sistema fiscale dei comuni, non può essere che una imposta generale sul reddito, prestata da tutti coloro che hanno domicilio nel comune, abbiano essi o non abbiano nel medesimo le fonti del loro reddito. Per di più, e come ultimo complemento, i comuni dovrebbero essere autorizzati, con limiti rigorosi di luogo e di quantità, a far uso di una forma di tassazione indiretta, la quale, colla totale esclusione dei generi di consumo necessario alla vita ed al lavoro, colpisse tutt'altri oggetti di comodità, di divertimento e di lusso.

16. Sicchè, raccogliendo le sparse fila del nostro ragionamento e riepilogando su tutta la materia che sin'ora siamo venuti svolgendo, ci pare di poter concludere, che quel sistema tributario locale, il quale voglia attuare i più sani principi del diritto e della scienza amministrativa e finanziaria, deve risultare costituito nella maniera seguente:

Il fabbisogno finanziario del comune deve anzitutto esser

coperto dai proventi delle tasse e dei contributi speciali (1) — con quel campo di attuazione assai largo, di cui, come in seguito dimostreremo, le une e gli altri sono suscettivi — prestati in corrispettivo di servizi speciali e di speciali utilità, che alla persona ed alle cose derivano dal fatto dell'attività pubblica.

In caso d'insufficienza di queste prime risorse, il comune deve ricorrere al sistema tributario propriamente detto, risultante dalla combinazione d'imposte reali e d'imposte personali; quelle dirette a colpire i redditi derivanti dalla proprietà reale, mobiliare ed immobiliare, queste dirette a colpire il reddito personale in genere, senza distinzione alcuna delle fonti, da cui il medesimo deriva.

Le imposte reali, come le tasse ed i contributi, devono attuare il principio delle controprestazioni, ed aver per base e punto di partenza il criterio della località delle fonti economiche imponibili; le imposte personali sul reddito devono rispondere al principio della capacità contributiva, ed avere per base e punto di partenza il domicilio del contribuente, nell'applicazione della forma d'imposizione diretta sul reddito, ed il criterio della presenza temporanea nel territorio del comune, nel caso dell'imposta indiretta sui consumi.

Lo esperimento delle due forme d'imposizione personale, in fine, per rispondere a quei fini, cui le stesse mirano, deve avere un carattere puramente complementare, e la sua ampiezza e le sue proporzioni devono variare, col variare, in tempi e luoghi diversi, di quelle forme dell'attività pubblica e delle spese corrispondenti, dirette alla soddisfazione di bisogni ed esigenze d'indole generale, e là, dove riesce praticamente possibile, cioè nell'applicazione

---

(1) Come si vede, non ci occupiamo delle entrate patrimoniali, le quali naturalmente devono esser le prime a sopperire al fabbisogno finanziario dei comuni.



della imposta diretta sul reddito, col correttivo di limiti di esenzione e di saggi di progressione determinati.

17. Ed or che ci siamo intrattenuti a discutere e ricostruire il sistema tributario degli enti locali, così come dovrebbe essere, fermiamoci ancora un poco ad indagare quanta parte delle norme già stabilite trovi riscontro nelle leggi positive, cioè nei vari ordinamenti fiscali attualmente in vigore negli stati moderni.

Sarebbe, però, in vero, opera lunga ed assai malagevole seguire la legislazione tributaria di tutti i paesi civili, tanto più che in molti di essi gl'istituti fiscali del comune presentano spesso la più completa identità, avendo per base i medesimi principi, e seguendo lo stesso indirizzo sistematico. È assai più utile, pertanto, limitare il nostro esame a quei soli ordinamenti tributari, i quali, perchè hanno tra loro sostanziali differenze e contrapposti, possono essere studiati come modelli tipici. E questi modelli che noi esamineremo sono l'ordinamento tributario inglese, come quello che presenta le più spiccate caratteristiche, l'ordinamento tributario francese, su cui con lievissime modifiche fu ricostruito quello italiano, ed in fine l'ordinamento tributario prussiano, che una recente riforma (1) mise accosto ai criteri, verso i quali ormai tendono le contribuzioni degli enti locali.

Lo studio dell'ordinamento tributario locale inglese presenta a prima vista difficoltà grandissime. Prodotto mirabile di una lenta elaborazione, quest'ordinamento ha base in leggi numerose, antiche e moderne, giacchè l'opera della legislazione inglese, contrariamente a quanto è avvenuto negli stati continentali, ha sempre mirato, non ad imporre agli enti locali gl'istituti di tassazione, ma ad adattarli alle condizioni, dalle quali essi medesimi venivano richiesti.

---

(1) *Kommunalabgabengesetz vom 14 Juli 1893.*

Organica, adunque, è quest'opera che le leggi dell' Inghilterra hanno costruito, ragion per cui il governo locale inglese si presenta come un perfetto organismo, le cui funzioni si espletano liberamente in un terreno proprio, senza stento, senza artificio, non passivi di limitazioni violatrici e d'ingerenze arbitrarie da parte del governo centrale. Ma appunto perchè il lavoro delle leggi inglesi in fatto di tassazione locale è lavoro di organico adattamento, proprio per questo l'ordinamento tributario delle circoscrizioni territoriali dell' Inghilterra ha lente evoluzioni, durante le quali gl'istituti, da cui risulta, passando attraverso a fasi molteplici, sorgono, si compongono, si scompongono, tornano a comporsi, sino al momento in cui trovano il terreno propizio per piantarvi diffinitivamente le loro radici (1).

Inoltre, siccome per quegli stessi criteri e per quelle medesime tendenze, da cui quest'ordinamento tributario veniva guidato, il sorgere di ogni forma d'imposizione teneva sempre dietro alla constatazione di un bisogno pubblico determinato, alla soddisfazione del quale il provento di essa imposizione doveva far fronte, così ne derivò necessariamente una sistematica corrispondenza tra servizio collettivo ed imposta, da cui ebbe origine quel sistema di specializzazione, che forma una delle caratteristiche più spiccate dell'ordinamento tributario locale inglese. Il quale, in fine, presenta anche un altro particolare assai rimarchevole. Mano mano che i bisogni delle popolazioni, col progresso del tempo, venivano ad aumentare, e l'ingerenza dell'attività pubblica nella tutela degl'interessi collettivi diventava sempre maggiore, la legislazione inglese ebbe cura di distribuire le attribuzioni e di organizzare gl'istituti

---

(1) GNEIST: *Op. cit.*, 118-19. Vedi pure per l'evoluzione del governo locale inglese, SHAW: *Municipal Government in Great-Britain*, London, 1895, 7 e segg. BERTOLINI: *Il Governo locale inglese*, Torino, 1899, volume I e II.

locali, in guisa che ciascuno rispondesse al suo scopo, e ciò senza preoccupazione alcuna di metodi di uniformità, e sol mirando affinché la sua azione avesse limiti del tutto naturali e costasse di sacrifici tributari quel tanto, a cui potessero rispondere le forze economiche del luogo. Quindi varietà d'uffici tra un ente ed un altro, disformità di attribuzioni tra questo e quello, numerose e rimarchevoli differenze tra le rispettive cerchie d'attività; qua, a secondo dei bisogni e delle circostanze prevalenti, nonché della capacità economica, che ne possa far sopportare il carico delle spese, istituti pubblici affidati alla cura dell'ente singolo, là aggregati e consorzi più complessi, consociati ad unico scopo e concorrenti ad unico carico; in un dato momento la *parish* gode di numerose attribuzioni e son larghi i poteri amministrativi della *vestry*, poscia in un altro momento le attribuzioni della *parish* scemano per concentrarsi in altre comunità appositamente costituite, le *unions*, gli *highways-districts*, le contee, sorte a tempo loro ciascuna con uno scopo determinato e che poi mano mano vengono abbracciando compiti più larghi ed interessanti (1). Di più: il movimento sociale e l'opera delle leggi, che lo segue, riducono la competenza della parrocchia, in origine molto estesa, al culto, alla pubblica assistenza, ai cimiteri, alla viabilità ed a pochi altri servizi di secondaria importanza. Ben presto però la parrocchia diventa insufficiente a provvedere da sola anche a tali uffici; la pubblica assistenza passa nelle mani delle *unions*, aggregato di parrocchie all'uopo costituito, il servizio dei cimiteri diventa oggetto della cura di comunità speciali, la viabilità viene affidata agl' *highways-districts*; e tutto questo ancora privo di qualsiasi carattere di uniformità, giacchè là ancora le

---

(1) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, trad. nella « *Biblioteca dell'Economista* », 1892, XIV, 652 e segg.

comunioni speciali assuntrici del servizio dei cimiteri hanno poco sviluppo e mancano i distretti della viabilità, e quindi è la parrocchia che provvede direttamente all'uno ed all'altro ufficio, qua, invece, avviene tutto al contrario, ed allora le attribuzioni della parrocchia diventano sempre più limitate.

Nè di forma più omogenea degli aggregati parrocchiali è dotato l'ordinamento delle città. Ed anzitutto è assai caratteristico il fatto dell'opposta direzione, per cui si mettono col progresso dei tempi, la sfera d'azione di queste e la sfera di azione di quelli: delle parrocchie la cerchia dell'attività ogni giorno diventa più ristretta, delle città, invece, i poteri diventano sempre maggiori e più assorbenti. Ma neanche di tali poteri da un luogo ad un altro è uguale la misura: in molte comunità urbane, specialmente nelle così dette *corporate towns*, la sfera della pubblica azione è talmente larga, da far sì che le stesse amministrativamente si rendano quasi affatto indipendenti dalle contee, accentrandone tutte le attribuzioni, in altre invece tali attribuzioni sono meno estese e verso la contea è maggiore la dipendenza amministrativa (1).

In generale, poi, l'organizzazione locale dell'Inghilterra si presenta disforme in tutti i suoi aspetti; disforme tra comunità e comunità negli uffici e negl'istituti, disforme negli organi e nelle loro rispettive competenze, disforme soprattutto nei limiti del diritto d'imporre, il quale, per quel metodo di specializzazione che contraddistingue la tassazione locale inglese, si allarga e si restringe, a secondo del fabbisogno variabilissimo, a cui i proventi dei tributi devono far fronte. Ed è appunto per ciò che questo sistema d'imposizione, tanto perfetto nella sua essenza e così ri-

---

(1) LEROY-BEAULIEU: *L'Administration locale en France et en Angleterre*, Paris, 1872, 139.

spondente alle condizioni, cui deve soddisfare, a prima vista si appresenta difettoso, specialmente agli occhi di coloro, i quali, schiavi dell'armonia delle viete forme, stimano di poter escludere la perfezione, ovunque il rispetto dei metodi formalistici non si riscontri con tutte le sue più minute applicazioni.

Invece, secondo noi, l'ordinamento tributario delle circoscrizioni locali inglesi è modello di perfetta organizzazione appunto per questa varietà delle sue forme e dei suoi istituti, che si adattano mirabilmente a tutte le condizioni ed a tutte le esigenze, così diverse tra luogo e luogo, seguendole nel loro movimento e favorendole nel loro sviluppo; è opera lenta di evoluzione organica, che ha funzioni naturali, adeguate all'organismo funzionante.

Del resto, malgrado la molteplicità delle loro denominazioni, le imposte locali inglesi hanno sempre a base comune ed a punto di partenza un'unica forma di tassazione, la *poor rate*. Sorta questa verso la metà del secolo XVI come volontaria e caritatevole elemosina, apprestata per sopperire agli urgenti bisogni dei poveri e degli inabili al lavoro, poco alla volta perde il suo primitivo carattere di volontarietà e diviene forma di contribuzione obbligatoria, a carico, sul principio, degli abitanti della parrocchia, con criteri personali in proporzione della loro capacità economica, poscia, con criteri reali, a carico degli *occupiers* dei terreni e delle case, in ragione del reddito che dai medesimi deriva. In breve però la *poor rate* si specializza ed assume diverse denominazioni, a secondo dello scopo, cui il provento di essa viene diretto: la parrocchia cura la manutenzione delle strade ed impone una *rate* corrispondente, la *highways-rate*, provvede alle opere di riparazione delle coste battute dal mare, ed alle spese occorrenti fa fronte coi proventi della *sewers-rate*. E così in seguito, col tempo, col progredire del movimento sociale, col crescere dei bisogni locali, il processo di spe-

cificazione della *poor rate* continua, le *rates* si moltiplicano; ogni pubblico servizio, ogni esigenza collettiva ha una forma tributaria di corrispondente denominazione; la carità, l'assistenza, il culto, la viabilità, i provvedimenti economici, i provvedimenti di pubblica sicurezza, le prigioni, i cimiteri, la illuminazione e cento altre forme dell'attività locale, tutte hanno una *rate* che vi corrisponde; ma d'altro lato ogni *rate* s'innesta sempre all'originaria *poor rate*, sicchè unico resta sempre il sistema della tassazione, il quale attraverso a tutti gli statuti ed a tutte le leggi, dai primi anni della seconda metà del Cinquecento al *Local Government Act* del 1894, non perde mai la sua antica natura; tanto è vero, che, come nell'atto 43 di Elisabetta del 1601, per il quale la *poor rate* assunse il carattere d'imposizione reale sugli *occupiers* di terreni, case, miniere di carbone e boschi cedui della parrocchia, anche oggi la tassa dei poveri con tutte le sue denominazioni resta sempre colla sua indole primigenia d'imposta reale, e l'obbligo del pagamento di essa, meno rare eccezioni, spetta sempre allo *occupier* e non all'*owner* della proprietà immobiliare (1). La qual circostanza serve anche a dimostrare, che in Inghilterra, ora, come nelle epoche passate, la imposizione locale ha sempre poggiato sul possesso economico delle fonti produttive nel luogo esistenti, e con prefe-

---

(1) Il nostro breve riassunto è tratto dalle seguenti opere: *Report of the President of the Local Government Board*, London 1870; PROBYN: *Local Government and Taxation*, Cobden Club Essays, London, 1875 e 1882; FISCO et van der STRAETEN: *Institutions et Taxes locales du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et Irlande*, Paris, 1863; ARMINJON: *L'Administration locale en l'Angleterre*, Paris, 1895; BERTOLINI: *Op. cit.*, Torino, 1899, I e II; LEROY-BEAULIEU: *Op. cit.*; REITZENSTEIN: *Op. cit.*, trad. nella « *Biblioteca dell'Economista* », 661 e segg., 811 e segg.; HUGO: *Städteverwaltung und Municipal-Sozialismus in England*, Stuttgart, 1897, capp. II, III, IV; RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, 694-6, 788-92.

renza sul possesso economico dei beni stabili, il cui provento ha formato in ogni tempo l'oggetto sicuro della tassazione, mentre le altre forme tributarie, di cui al giorno d'oggi si alimentano l'entrate dei comuni, quali le quote di concorso sui proventi delle imposte di successione e dei dazi di consumo sugli spiriti e sulla birra, hanno sempre avuto e conservato carattere accessorio e complementare, nel caso d'insufficienza dei proventi delle *rates* (1).

Che se poi dal sistema tributario propriamente detto passiamo per un momento a constatare quale straordinario e benefico sviluppo abbiano preso in Inghilterra, in quest'ultima metà di secolo, sotto forma di tasse e contributi, i proventi che i comuni traggono dal disimpegno di funzioni particolari, nonchè dall'esercizio delle imprese di altri pubblici servizi locali, direttamente assunte o cedute con monopolio, ed altresì da altre speciali contribuzioni, come quelle pei lavori di miglioria, ci sarà agevole conchiudere, che l'ordinamento tributario locale inglese è modello di perfetta organizzazione, da cui le future riforme avranno sempre da trarre i più utili ammaestramenti.

18. Sopra principi affatto diversi dell'ordinamento tributario locale inglese è fondato quello francese, che servi poi d'esempio alle leggi dell'ordinamento tributario dei nostri comuni. Ciò che nel primo è prodotto di evoluzione e di adattamento, nell'altro, invece, è lavoro artificiale delle leggi, le quali, foggiano i vari istituti di tassazione locale sulla falsariga di norme prestabilite, costanti ed invariabili, finirono col dar vita ad un sistema ed imporlo ai consorzi politici minori, di nulla preoccupandosi se lo stesso andasse incontro a condizioni idonee, che ne rendessero compatibile il funzionamento (2).

---

(1) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, 791-2.

(2) LEROY-BEAULIEU: *Op. cit.*, 248.

Tutto al contrario di quanto era successo in Inghilterra, dove di giorno in giorno le tendenze verso l'autonomia locale erano venute acquistando maggior consistenza, e l'indipendenza dei consorzi politici minori dal governo centrale era venuta ricevendo le forme più concrete di attuazione, in Francia, nella lotta tra lo stato ed i comuni, il primo che mirava ad accentrare tutti i pubblici poteri, i secondi che si sforzavano di mantenere le antiche libertà, soccombenti uscirono quest'ultimi, la cui posizione definitiva rispetto al governo centrale rimase quella di enti soggetti, privi di attribuzioni proprie e con una sfera d'azione inceppata da vincoli di tutela numerosissimi (1).

E l'ordinamento tributario dei comuni francesi rispecchia fedelmente questo stato di cose: uniformità e simmetria in tutti gl'istituti di tassazione, di cui s'impone lo sperimento in maniera identica in ogni punto del territorio, cogli stessi metodi, cogli stessi limiti e senza distinzione e considerazione alcuna a circostanze di tempo e luogo; dipendenza assoluta di questo regime tributario da quello dello stato, sino al punto che le leggi, dopo di aver stabilito i saggi quantitativi del dazio consumo ed i massimi di sovrimposizione ordinaria alle contribuzioni dirette, rendono soltanto arbitre le autorità governative di consentire ai comuni lo sperimento dei centesimi addizionali straordinari, nel caso d'insufficienza delle entrate ordinarie, e quello dei centesimi speciali, che possono esser imposti colla specifica destinazione a servizi pubblici determinati (2).

In generale, poi, il sistema tributario dei comuni francesi si basa sulle sovrimposte, distinte in ordinarie, straordinarie, generali e speciali, e sul dazio di consumo; le prime levate su tutte e quattro le imposte dirette erariali dello

---

(1) BRASCH: *Op. cit.*, 9 e segg.

(2) BRASCH: *Op. cit.*, 89 e segg.



stato—fondiaria, porte e finestre, mobili e patenti — il secondo imposto sulle bevande, commestibili, combustibili, foraggi e materiali di costruzione. Non mancano, in oltre, altre forme d'imposizione diretta sopra i generi di lusso, quali le vetture, i cavalli ed i cani, ma la importanza di esse è del tutto secondaria ed i loro proventi quasi trascurabili (1). Piuttosto è notevole la posizione che nell'ordinamento tributario dei comuni francesi hanno sempre tenuto le così dette prestazioni in natura — *prestations en nature* — per il mantenimento delle strade vicinali e rurali (2), forma speciale di contribuzione, quest'ultima, la quale, condotta, com'è tendenza dei tempi moderni, ad un grado più alto di sviluppo e di applicazione, formerà assieme ai proventi delle tasse propriamente dette uno dei mezzi più proficui, di cui si avvantaggeranno le entrate locali dell'avvenire.

19. Ci resta, in fine, ad occuparci dell'ordinamento tributario dei comuni prussiani, lo esame del quale è reso soprattutto interessante dalla sua recente riforma, guidata dagli studi più maturi e dai principi più razionali sulle pubbliche contribuzioni.

Quello della Prussia, precedentemente alla riforma portata a compimento nel 1893 dal ministro delle finanze Miquel, era un ordinamento tributario locale difettoso sopra tutti i punti di vista. Spesso dagli scrittori nelle loro opere e dagli uomini di stato nei loro rapporti ufficiali al governo ed alle camere legislative, erano state notate le grandi disuguaglianze ed ingiustizie, a cui dava luogo l'applicazione delle varie forme di tassazione locale, confuse tra loro senza alcun criterio di coordinazione. Prevalevano le sovrimposte alle contribuzioni dirette dello stato ed i dazi di consumo; ma la ripartizione delle une e degli altri presentava

---

(1) BRASCH: *Op. cit.*, 101 e segg.

(2) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, trad. nella « *Biblioteca dell' Economista* », 817; BRASCH: *Op. cit.*, 104 e segg.; lo stesso REITZENSTEIN: *Op. cit.*, nella *Die Communalsteuerfrage*, 145 e segg.

le più grandi disparità da provincia a provincia e qualche volta da luogo a luogo. Nella distribuzione del carico tributario il peso maggiore gravava sui redditi personali, mentre la proprietà reale tra le fonti produttive imponibili rimaneva la meno colpita. Basti dire che nei comuni superiori a 10,000 abitanti, sopra 128 milioni di marchi di provento complessivo, l'imposizione personale sul reddito arrivò a produrre (1891-92) 104 milioni e solamente 17 milioni quella reale, e nei comuni minori di 10,000 abitanti l'imposizione personale il 76 % e quella reale il 19 % (1).

Nè della stessa sovrimposta alla proprietà reale era dato riscontrar esempi di uniformità dei saggi tra un luogo ed un altro. Grandi invece erano le diseguaglianze. E così le sovrimposte reali a Francoforte sul Meno contribuivano col 14 % della imposta principale, a Köln e Magdeburg col 22 %, a Berlino col 37 %, ad Altona col 101 %, a Düsseldorf ed Eschweiler col 158 %, a Gummersbach col 183 % (2).

Non meno gravi disparità presentava l'applicazione dei centesimi addizionali alle imposte personali, le cui aliquote, meno alte nei comuni urbani, nei comuni rurali arrivavano a superare il 300 % della imposta principale. E lo stesso avveniva per i dazi sui generi di consumo, i quali in alcuni centri di popolazione, specialmente in certe grandi città, raggiungevano proporzioni addirittura enormi, mentre in altre città e nella maggior parte dei comuni rurali lasciavano appena tracce della loro esistenza (3).

Come si vede, adunque, l'ordinamento tributario della

---

(1) JASTROW: *Die preussischen Steuervorlagen vom Standpunkt der Sozialpolitik*, nello « *Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik* », Berlin, 1892, 586.

(2) JASTROW: *Op. cit.*, 587.

(3) ADICKES: *Op. cit.*, 412 e segg.

Prussia poco lasciava ad invidiare a molti altri paesi del continente europeo, ed è quindi molto naturale che già da molti anni s'imponesse agli uomini di governo di quello stato la necessità di una pronta e radicale riforma, la quale del resto veniva favorita da un copiosissimo contingente di opinioni autorevoli e di studi maturi sull'argomento.

La riforma venne e fu quella portata a compimento dal ministro delle finanze Miquel colla legge 14 luglio 1893, entrata in vigore col primo di aprile del 1895 (1). Ma facile non dovette essere il compito, giacchè trattavasi nientemeno che di smantellare un vecchio sistema, alle cui basi stavano leggi numerose e numerose tradizioni (2), e che per giunta veniva puntellato da quei cento ingiusti privilegi e da quelle cento illegali esenzioni, di cui esso si era reso per tanti anni protettore.

L'opera del Miquel ricevette la prima spinta verso la metà del 1891, ma gl'inizi della trasformazione tributaria dei comuni della Prussia risalgono al 1877 ed ai due anni successivi, epoca in cui furono presentati alle camere legislative prussiane i primi progetti di riforma (3). Or, è notevole soprattutto rilevare che in questi progetti, come altresì in ciascuna delle numerose proposte, che in seguito sullo stesso oggetto vennero avanzate, il criterio informatore fu sempre quello di dare al sistema tributario dei comuni una base prevalentemente reale, cioè, che il sistema

---

(1) *Kommunalabgabengesetz vom 14 Juli 1893*. Il testo è pubblicato nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1893, II, 755-71, e nel « *Finanz-Archiv* », Stuttgart, 1893, II, 293-342. Trovasi anche tradotto nell'« *Annuaire de Législation Étrangère* », Paris, 1894, 159-70.

(2) HERRFURTH: *Kommunalabgaben*, nell'« *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* », Jena, 1895, Erster Supplementband, 591 e segg.

(3) Per la storia legislativa della riforma si veggano: JASTROW: *Op. cit.*, 583 e segg.; ADICKES: *Das Kommunalabgabengesetz 14 Juli 1893*, Berlin, 1894, 1-109, 162-4.

tributario dei comuni dovesse poggiare sopra le imposte dirette sulla proprietà immobiliare e sulle industrie (1).

Tale concetto, del resto, corrispondeva esattamente e rispecchiava con fedeltà i risultati di copiose ricerche e di studi autorevolissimi, che negli ultimi anni precedenti alla riforma tributaria attuata colla legge 14 luglio 1893, si erano in Germania e fuori venuti affermando sulla natura e sui fini degli enti locali e sulle forme d'imposizione, che meglio ai medesimi convengono. Era nient'altro che la concreta attuazione di quel principio delle controprestazioni (*Leistung-Gegenleistung*), il quale, per come avevano dimostrato economisti e finanzieri di gran nome, il Bruch, il Nasse, il Friedberg, il Wagner, il Reitzenstein, il Cohn, il Roscher, l'Eheberg ed altri, doveva esser messo a base dell'ordinamento tributario dei comuni (2). Ed il principio della *Leistung-Gegenleistung* fu appunto il filo conduttore della legge 14 luglio 1893 (3), la quale, facendo tesoro di tutte le dottrine, che si erano venute svolgendo dai primi seguaci della scuola liberale sino agli ultimi finanzieri, che nella redazione della legge stessa presero larga parte, finì coll'attuare i seguenti principî: Il comune è un'associazione d'interessi prevalentemente economici, sicchè, mentre l'obbligo del cittadino a concorrere ai pesi generali deve essere regolato dalla facoltà o capacità contributiva, è giusto che,

---

(1) « Allerdings ist der Gedanke, welcher bei der Diskussion der in den Jahren 1877-9 vorgelegten Entwürfen eines Gemeindeabgabengesetzes in der Formel: « Zölle und indirekte Steuern dem Reiche, Personalsteuern dem Staate, Realsteuern den Gemeinden » seinen Ausdruck fand, bei der praktischen Ausgestaltung der Steuerreform nicht in voller Reinheit zur Durchführung gelangt »: HERRFURTH: *Op. cit.*, 594.

(2) ADICKES: *Op. cit.*, nella « *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* », Tübingen, 1894, 592 e segg.

(3) Così il WURMELING, relatore della legge: DUBARLE: *Lois financières du 14 Juillet, 1893*, nell'« *Annuaire de Législation Étrangère* », Paris, 1894, 157.

per i carichi locali, si faccia più attenzione al principio del beneficio (*Vorteil*). Quindi la forma d'imposizione più adatta alle circoscrizioni comunali è l'imposta diretta sulla proprietà reale, e ciò dal momento che gli effetti benefici delle spese locali si riflettono con preferenza sulla proprietà reale. Le imposte indirette, come contribuzioni locali, alla loro volta devono essere limitate, giacchè per indole loro sono suscettive di essere gravate con ingiusta severità sulle classi meno abbienti. D'altro lato, però, altre classi, oltre quella dei proprietari, devono contribuire ai pesi locali, e serve all'uopo complementarmente un'imposta sul reddito, sotto forma d'imposta personale. E se in fine a tutto ciò si unisce una larga applicazione dei contributi per i lavori di miglioria e per i servizi pubblici speciali, si perviene ad un sistema di tassazione logicamente sostenibile e praticamente attuabile (1).

In conformità a questi principi passò la legge 14 luglio 1893, e dispose: 1°) che, in caso di difetto delle risorse dei beni demaniali e con precedenza a qualsiasi altra forma d'imposizione generale, i comuni debbano coprire le loro spese coi proventi delle tasse e delle contribuzioni speciali; le prime pagate in corrispettivo di servizi prestati dagli stabilimenti comunali, nonchè per l'autorizzazione di nuove costruzioni e per la sorveglianza di fiere, mercati, concerti, spettacoli e simili; le seconde imposte per coprire le spese necessarie alla fondazione ed al mantenimento d'istituti di interesse pubblico, ai proprietari ed agl'industriali, che dai medesimi vengano a trarre particolari vantaggi; 2°) che, in caso d'insufficienza delle entrate demaniali e dei proventi delle tasse e delle contribuzioni speciali, come altresì in mancanza di sovvenzioni e di altri sussidi dello stato, i comuni possano stabilire imposte propriamente

---

(1) SELIGMAN: *Essays in taxation*, New York, 1895, 337.

dette. Le quali sono l'imposta fondiaria, cui vanno soggetti tutti gl'immobili situati nel circuito comunale, la imposta sulle industrie stabili, quali le professioni, gli stabilimenti agricoli, le miniere, gli stabilimenti industriali e simili, e la imposta sul reddito, pagata da tutte le persone domiciliate nel comune, per la totalità delle loro entrate provenienti dall'interno e dall'estero, da tutte le persone che non hanno domicilio nel comune, ma che in esso posseggono immobili, stabilimenti industriali e simili o vi esercitano mestieri o prendono parte a società od ad imprese nel comune esistenti, da tutte le società per i redditi che loro derivano da beni situati nel comune e dallo stato per i prodotti delle sue miniere, ferrovie, stabilimenti, foreste, ecc.; 3°) non mancano, infine, nè le imposte indirette di consumo, nè le sovrimposte alle contribuzioni dirette personali dello stato, ma il loro esperimento è disciplinato in modo, da non permettere che acquistino grande sviluppo ed eccedano quei limiti, che loro la legge attribuisce.

Tale nelle sue linee fondamentali l'ordinamento tributario che la legge del 14 luglio 1893 venne a creare per i comuni della Prussia, e del quale quasi cinque anni di esperimento hanno dimostrato i pregi inestimabili.

Certo, non è a dire che accanto a tutti i suoi pregi quest'ordinamento non presenti anche dei difetti notevoli, e che nulla rimanga ancora alla legislazione prussiana, per rendere completo l'edifizio con tanta cura edificato. Ciò malgrado, però, resta sempre vero, che l'opera del ministro Miquel costituisce un avvenimento di primissima importanza nella storia delle riforme, e che l'anno 1893 segna un'epoca gloriosa, non soltanto per la finanza della Prussia, ma anche per quella del mondo intiero (1).

---

(1) SELIGMAN: *Op. cit.*, 339.

## CAPITOLO III.

### Le tasse comunali

---

1. Di tasse propriamente dette il nostro ordinamento tributario locale presenta esempi poco numerosi, e quelle stesse tasse, le quali vengono ai comuni attribuite dalle leggi e dai regolamenti, non possono per indole loro essere scaturigine di larghi proventi.

Ma che cosa intendersi deve per tassa comunale, qual'è la nozione precisa di questa forma d'imposizione? Ecco un quesito, il cui esame ci porterebbe fuori o, per lo meno, allargherebbe di molto i confini della nostra trattazione. Ci asteniamo, quindi, dal rispondervi, solo limitandoci a definire la tassa comunale come quel tributo che l'individuo paga al comune in corrispettivo di un servizio particolare, volontariamente richiesto, che da esso gli è stato reso (1). Nella quale definizione, a parer nostro, si riscontrano tutti gli elementi, perchè la tassa comunale propriamente detta possa esser distinta da qualsiasi altra forma d'imposizione di pertinenza del comune, non esclusi i così detti contributi speciali di miglìoria, isti-

---

(1) Copiosa ed interessante è la letteratura sull'argomento. La nozione della tassa, i suoi caratteri fondamentali ed i tratti che la distinguono dalle altre forme tributarie hanno dato luogo a dissensi, equivoci ed errori. Gli scrittori moderni, però, sul concetto della tassa pervengono ad un perfetto accordo. Notevolissimi sono in proposito gli studi del Roscher, del Sax, del Wagner, del Neumann, del Seligman, del Cossa, del Graziani e di altri ancora.

tuto di tassazione, che spesso viene erroneamente confuso colla tassa, mentre invece ha caratteri e tratti suoi propri, che con quelli della tassa nulla hanno di comune.

Comunque sia, le tasse nel nostro ordinamento tributario locale occupano un posto assai secondario, ed assai modesti sono i proventi che le nostre comunali amministrazioni dalle medesime traggono (1).

La loro sistemazione già incomincia coll'essere difettosa sin dal suo punto di partenza: le tasse dei nostri comuni infatti hanno poca sicura la base legislativa, che si sminuzza in diverse fonti e dà luogo a numerose incertezze in ordine al diritto d'imporle ed ai limiti di questo diritto. Alcune sono contemplate da quella stessa legge comunale e provinciale, in cui si contengono i contorni dell'intera nostra organizzazione tributaria locale, altre, invece, risultano da disposizioni di leggi speciali, molte, in fine, derivano dai regolamenti municipali; di tutte però è identica la natura: trattasi di compensi speciali che le autorità locali impongono ai cittadini, in cambio di servizi speciali loro prestati o di utilità speciali loro prodotte.

Le tasse istituite a favore dei comuni dalla legge comunale e provinciale sono quella per l'occupazione di spazio ed aree pubbliche, quella di peso e misura, quella di affitto dei banchi pubblici in occasione di fiera o mercato e quelle di segreteria. Esse sono tutte indicate nei numeri 4 e 5 degli artt. 147 e 113 della legge 10 febbraio 1889, n. 5921, in riproduzione di quanto era egualmente disposto nella

---

(1) Nei bilanci comunali, compilati dalla Direzione Generale di Statistica del regno nel 1898, nella partita « tasse e diritti » compariscono cifre assai rilevanti. Giova osservare, però, che in tali cifre si comprendono i proventi di molte imposte comunali che la difettosa nomenclatura delle nostre leggi chiama tasse. Il provento delle vere tasse, invece, non è rappresentato che da una frazione sparutissima. Vedi, *Annuario statistico italiano del 1898*, Roma, 1898, 350-355.



vecchia legge 20 marzo 1865, n. 2248. Da disposizioni di leggi speciali risultano varie altre tasse comunali: le tasse scolastiche, di cui nella legge Casati 13 novembre 1859, colle sue numerosissime successive modificazioni, la tassa per la spedizione degli atti dello stato civile, regolata dal decreto legislativo 15 novembre 1865, la tassa dei macelli, istituita dalla legge 18 marzo 1866. Infine vi sono le tasse comunali disposte e disciplinate dai regolamenti municipali, e la loro materia è assai varia e numerose sono le loro denominazioni; vi sono tasse pel servizio delle pompe funebri, tasse per gli spazi riservati nei cimiteri, tasse per permessi di fabbricare, tasse di affissione, di bollo sanitario, di trasporto di carni macellate, di sosta, di stallaggio, ed altre ed altre ancora (1).

Senonchè, per quanto possa esser larga la materia formante oggetto delle tasse che le leggi ed i regolamenti istituiscono a favore delle nostre amministrazioni locali, è certo che i proventi delle medesime nei bilanci delle entrate comunali hanno ben poca importanza. Si sa, infatti, per portare un esempio, che nel 1897 il totale delle entrate ordinarie dei nostri comuni raggiunse la somma di L. 414,274,986, mentre le tasse propriamente dette ed i diritti fruttarono meno di otto milioni di lire (2), cioè meno di un cinquantesimo delle entrate totali, frazione oltremodo sparuta, specie se si mette in raffronto colle risorse che le amministrazioni comunali di altri paesi traggono dalle tasse, soprattutto le amministrazioni comunali inglesi, dove i proventi delle tasse e di altre speciali contribuzioni raggiungevano nel 1895 il 15 % delle entrate ordinarie (3).

Il fenomeno però si spiega molto facilmente, giacchè sono della massima evidenza i motivi che lo determinano.

---

(1) *Statistica delle tasse comunali applicate negli anni 1881-4*, Roma, 1886.

(2) *Cit. Annuario statistico italiano*, Roma, 1898, 350-5.

(3) DUBOIS: *Essais sur les Finances communales*, Paris, 1898, 200.

Le tasse dei comuni italiani, malgrado la loro varietà, restano sempre povere di risorse, appunto perchè sono aride le fonti, da cui trae vita la maggior parte di esse. Cosa deriverà, per esempio, ai comuni italiani dalle tasse speciali istituite a loro favore dai nn. 4 e 5 dello art. 147 della legge 10 febbraio 1889, se la corrispondente materia di tassazione per sua natura non si presta in nessun modo ad essere oggetto di larghi proventi? E cosa aggiungeranno alle entrate comunali diverse altre forme di tassazione speciale, quando il loro esperimento in molti luoghi è reso impossibile dall'assoluta mancanza di quei dati bisogni, la cui soddisfazione dovrebbe costituire il pubblico servizio, di cui la tassa è il corrispettivo?

Invece, alcune delle tasse dei nostri comuni sono fonte di buoni proventi e vanno di giorno in giorno acquistando maggiore espansione ed importanza, e sono appunto quelle tasse, in cui si riscontra completa l'indole di controprestazione per un servizio particolare che la pubblica autorità ha reso al cittadino. Senonchè di tali speciali forme di tassazione scarsi sono da noi tuttora gli esempi, giacchè lo sviluppo di esse si connette intimamente con uno spirito di libera ed audace intraprendenza da parte dei rappresentanti del potere locale, al quale i nostri, attaccati a vecchie tradizioni e dannosi preconcetti, e per giunta poco incoraggiati dalle stesse leggi, non sono stati sino al presente in grado di pervenire.

2. Eppure è tendenza delle amministrazioni comunali di allargare, ogni giorno sempre più, la cerchia della loro attività sociale ed ingerirsi direttamente nel funzionamento di quegli istituti e servizi pubblici, che maggiormente influiscono sullo sviluppo e sulla prosperità della vita collettiva. Il socialismo municipale, denominazione comunemente attribuita a questa nuova forma di attività dei comuni, ormai non può più dirsi rappresentato da casi singoli ed esempi isolati: reclamato come necessità dalla opinione pub-

blica, esso ha trovato sostenitori autorevoli nei migliori uomini politici dei paesi del mondo civile, e, favorevolmente accolto da varie legislazioni, ha con numerose prove dato saggio della sua efficace influenza come fattore di miglioramento sociale.

L'Italia nostra, però, come al solito sempre in ritardo a mettersi sulla via delle vere riforme, ha fino al presente esitato a fare esperimento di questi nuovi metodi, da cui pure da molti anni traggono tanti benefici effetti le nazioni più progredite dell'Europa e dell'America. Sicchè, mentre in Inghilterra, negli Stati-Uniti, nella Germania e nel Belgio le amministrazioni comunali, non solo delle grandi città, ma anche dei più piccoli centri di popolazione, favorite dalle leggi, si fanno imprenditrici dei servizi collettivi, rendendo di essi ai cittadini più facile il godimento e traendone per giunta risorse economiche non trascurabili; da noi, in città come Roma, Napoli, Milano, Palermo e simili, i servizi pubblici municipali restano alla mercè delle società private, il cui spirito di speculazione non si concilia di sicuro col buono andamento dei servizi medesimi.

E dire, che anche in Italia, tutte le volte in cui da qualche città si è osato romper fede ai vecchi sistemi di amministrazione e di rendere il municipio stesso assuntore diretto di uno o pochi tra i servizi pubblici, i risultati pratici dei monopoli comunali sono stati così soddisfacenti, da potere, anzi da dover servire d'esempio ed incitamento anche ai comuni più ritrosi. È noto, infatti, che Firenze da un acquedotto che esercita direttamente per fornire l'acqua potabile ai suoi cittadini ricava un reddito annuo netto di L. 200,000, che Narni fornisce direttamente ai suoi comunisti la illuminazione elettrica ad un prezzo inferiore del 25 per % a quello fatto in altre città dalle compagnie private, che la stessa Firenze e similmente Spezia, Como, Trento, Tivoli, Pergine, Rivoli e Sondrio esercitano di-

rettamente, chi la impresa della illuminazione elettrica, chi quella del gas, chi quella dell'acqua potabile, e tutte con buonissimi risultati, sia per lo interesse dei privati, e sia per quello delle rispettive amministrazioni (1).

3. Ma dove l'attività sociale dei comuni è venuta assumendo forme ogni giorno sempre più svariate, ed i monopoli comunali hanno ricevuto applicazioni ogni giorno sempre più nuove e concrete, è nel regno unito della Gran Bretagna. Aspre lotte furon quivi sostenute nelle camere legislative e nei consigli locali, tenace fu la resistenza proveniente da coloro, i quali facevansi ad oppugnare le nuove tendenze riformatrici, o per omaggio ad infondati principi o per rispetto a viete tradizioni o, motivo questo prevalente, in sostegno della speculazione privata. Prevalsero però l'interesse pubblico e le esigenze della civiltà (2); ed oggi l'Inghilterra può a buon diritto offrire con orgoglio a tutte le nazioni civili lo esempio dei suoi comuni, i quali, ingerendosi direttamente e direttamente assumendo le imprese dei servizi amministrativi, danno ai cittadini alle migliori condizioni possibili il gas, la luce elettrica, gli omnibus, i tramways, l'acqua potabile, le fognature, i mercati ed i macelli; ed inoltre, allargando maggiormente la sfera dei propri fini, forniscono, con rigorosa osservanza dei precetti della igiene e della sicurezza pubblica, vie larghe e pulite, case comode ed igieniche, giardini e parchi ricchi di aria e di luce; ed infine, preoccupandosi dell'educazione dello spirito, non meno che della salute del corpo, offrono quasi gratuitamente scuole ed istituti tecnici ed industriali, biblioteche, musei, sale di

---

(1) RICCA SALERNO: *Collettivismo Municipale*, nella « *Nuova Antologia* », Roma, 16 novembre 1897, 307.

(2) HUGO: *Städteverwaltung und Municipal-Sozialismus in England*, Stuttgart, 1897, 5 e segg.

convegno e tutto quanto altro possa influire sullo sviluppo intellettuale e sulla coltura generale del popolo.

Gli esempi di tutte queste forme di attività ormai si possono enumerare a centinaia, noi ci limitiamo a rilevare i più salienti.

Il servizio municipale del gas e dell'acqua potabile procurava in Inghilterra alle società private imprenditrici profitti enormi: i dividendi degli azionisti non scendevano mai al disotto del 18 % del capitale impiegato. S'intese però ad un certo punto il bisogno di reagire contro questo stato di cose, che apportava a pochi privilegiati un illecito arricchimento a danno della universalità dei cittadini, e venne all'uopo il *Gas and Water Clauses Act* del 1847, mediante il quale si vollero apporre dei limiti ai profitti delle compagnie assuntrici dei servizi collettivi del gas e dell'acqua, e si stabilì che il massimo dei dividendi non potesse superare il 10 % per le azioni primitive ed il 7  $\frac{1}{2}$  % per le azioni successive.

Ma il *Gas and Water Clauses Act* non fece raggiungere ai comuni inglesi lo scopo che dal medesimo si ripromettevano. Anzitutto il saggio dei dividendi fissato dall'atto era già per sè stesso troppo elevato, specie se si mette in raffronto col saggio normale dei profitti in Inghilterra sopra altre industrie, il quale, com'è noto, è stato ridotto dalla limitazione del campo d'impiego ad un livello bassissimo; inoltre le disposizioni contenute nell'atto potevano con vari metodi fraudolenti facilmente eludersi, e così difatti spesso avvenne. Eguale risultato ebbero le leggi successive, tra cui il *Gas and Waterworks Act* del 1870, il *Gasworks Clauses Act* del 1871, il *Boroughs Gas Supply Act* del 1876 e il *Public Health Act* del 1878 (1).

---

(1) CLIFFORD: *A History of private Legislation*, London, 1877, I, 227 e segg.

Ed allora, falliti questi tentativi, non restò alle amministrazioni locali inglesi altra via che l'assunzione diretta degli stessi servizi, che qua e là da qualche tempo si era incominciata ad sperimentare.

Senonchè all'attuazione di tale riforma si opponevano molteplici difficoltà. Anzitutto il principio della libertà industriale, riconosciuto in Inghilterra dalla legge e dalle consuetudini, non consentiva la esistenza di qualsiasi monopolio privilegiato; per giunta erano ancora in vigore numerosissimi contratti di concessione tra i comuni e le società private, i quali non si potevano disconoscere, senza non ledere diritti validamente acquisiti. Ad eliminare queste difficoltà, però, intervenne la legislazione; vari *bills* privati ben presto furono emessi, i quali, largamente interpretati dalla giurisprudenza, diedero mezzo ai municipi di conseguire ogni loro intento (1).

Glasgow, Manchester, Birmingham, Liverpool, Leeds, Bradford, Nottingham furono tra le città inglesi le più sollecite a municipalizzare i due servizi. Ma in breve ad esse si unirono in gran numero anche i centri di più scarsa popolazione, e, prima che volgesse il 1896, più di metà dei comuni inglesi esercitava direttamente, con soddisfacenti risultati, le imprese del gas e della distribuzione dell'acqua potabile (2).

Riportiamo in proposito alcuni dati:

Nel 1870 in Inghilterra le imprese private del servizio del gas erano 1228, le comunali 75, nel 1885 le prime disponevano di 1300 gazometri, le seconde di 200, alla fine del 1896 i consumatori del gas fornito dalle società private erano 1,213,322, coll'uso di 201,484 fiamme, mentre

---

(1) SILVERTHORNE: *The transfer of gasworks to public authorities*, London, 1878, 32 e segg., 78 e segg.; CLIFFORD: *Op. cit.*, I, 232 e segg.

(2) HUGO: *Op. cit.*, 185.

quelli che consumavano gas distribuito dalle imprese comunali erano 1,203,572, coll'uso di 288,621 fiammelle, nel 1897-8 il gas fornito dalle imprese pubbliche ammontava a metri cubi 34,388,541,275.

E per il servizio dell'acqua potabile :

Nel 1870 le imprese private della distribuzione dell'acqua erano 130, le municipali 101, nel 1886 le prime erano discese in numero a meno della metà delle seconde, nel 1896 il capitale investito nelle imprese pubbliche dell'acqua era quattruplo di quello investito nelle imprese private, alla fine del 1897 il servizio dell'acqua era municipale in 44 dei 64 *county-boroughs* ed in 139 dei 241 borghi non *county-boroughs* (1).

Quali siano poi i risultati pratici della municipalizzazione delle imprese del gas e dell'acqua in Inghilterra, viene dimostrato dalle notizie che seguono :

Il servizio del gas a Londra è esercitato da tre grandi società private, le quali, malgrado i vincoli loro imposti al momento della concessione, realizzano guadagni enormi; basti dire che lungo il 1886-1891 gli azionisti delle tre società ebbero dividendi del 12 e 13,75 %/. Il prezzo del gas, per converso, durante lo stesso periodo di tempo non scese mai al disotto di una media di L. 0,166 a metro cubo (2). Le imprese pubbliche, invece, fornirono il gas al prezzo di L. 0,082 a Leeds, di L. 0,092 a Birmingham, di L. 0,11 a Bradford (3).

La convenienza dell'esercizio diretto del servizio del gas

---

(1) CAMMEO: *I monopoli comunali*, nell' « *Archivio giuridico* » di Serafini, Pisa, 1895, LV, 323-4; HUGO: *Op. cit.*, 148, 185; *Report on Municipal Waterworks* al Consiglio di Contea di Londra nel 1898, *Report of Board of Trade* alla Camera dei Comuni nel 1898.

(2) HUGO: *Op. cit.*, 177.

(3) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nella « *Nuova Antologia* », 15 novembre 1897, 313.

è anche comprovata dai seguenti dati: a Birmingham il prezzo, da 3 s. 2 d. per cento piedi cubi nel 1875, discese nel 1887-1893 a 2 s. 2 d., a Glasgow, da 4 s. 7 d. nel 1869, discese a 2 s. 4 d. nel 1894-1895, a Nottingham, da 3 s. 10 d. nel 1873, discese a 2 s. 6 d. nel 1892. Eppure, malgrado riduzioni così sensibili, queste città ricavarono dalla loro impresa profitti considerevoli: Birmingham nel 1889 realizzò un guadagno netto di L. 175,800, Bradford nel 1885 di L. 500,000, Leeds nello stesso anno di L. 130,000 (1).

E per la distribuzione dell'acqua potabile:

A Londra questo servizio è nelle mani di otto compagnie private con un capitale in azioni di 14 milioni di lire sterline. La città paga annualmente 1,700,000 sterline, il servizio invece costa appena 700,000 sterline, sicchè le otto compagnie realizzano ogni anno un profitto di un milione di sterline. Malgrado ciò la distribuzione dell'acqua potabile a Londra lascia molto a desiderare. Varie altre città, invece, e tra esse Glasgow, Manchester, Birmingham, Liverpool, Bradford e Leeds, hanno liberato il servizio della distribuzione dell'acqua dal potere delle compagnie private e da molti anni lo esercitano per via d'impresе proprie, con sommo beneficio dei cittadini e con non trascurabile utilità delle stesse amministrazioni imprenditrici. Infatti a Glasgow, dove la distribuzione dell'acqua è servizio municipale sin dal 1855, si è potuto con molte opere ardite e costosissime centuplicare il contingente giornaliero dell'acqua e ridurne il prezzo, da 1 s. 2 d. per ogni lira sterlina di valore imponibile, a 6 d., e, malgrado si siano spesi per le grandi opere eseguite più di tre milioni di lire sterline, pure ogni anno si realizza un guadagno netto di molte migliaia di sterline. E parimenti, a Manchester, dove il servizio dell'acqua è municipale sin dal 1847, mal-

---

(1) HUGO : *Op. cit.*, 183.



grado le ingenti spese sostenute per la costruzione di serbatoi, canali, condotture e simili opere, l'acqua è fornita ai cittadini al prezzo di 8 *d.* per ogni lira sterlina di valore imponibile, ed il bilancio delle entrate ogni anno si arricchisce di un reddito considerevole (1).

Ma l'influenza benefica dei monopoli comunali in Inghilterra non è esclusivamente dimostrata dagli esperimenti delle imprese pubbliche del gas e dell'acqua: i nuovi programmi municipali inglesi, come sopra abbiamo detto, non limitano la diretta assunzione a questi due soli rami di servizio, ma la estendono altresì a quasi tutti i servizi cittadini, propriamente detti, ed in oltre a molte tra le svariate forme di attività, che si connettono colla vita pubblica comunale ed influiscono sullo sviluppo e sul miglioramento della vita collettiva. Ovunque i risultati pratici hanno sempre dato ragione al socialismo municipale.

Ed in vero numerosi esempi dimostrano che nei comuni inglesi quel che era avvenuto per il gas e per la distribuzione dell'acqua avvenne anche per la luce elettrica e per i mezzi di viabilità cittadina.

I monopoli comunali della luce elettrica, però, hanno data assai recente. Fu una legge del 1882, la quale, rendendo privilegiata in questo ramo di servizio la posizione delle autorità locali, aprì l'adito alle intraprese pubbliche. Malgrado origini così vicine, le imprese municipali della illuminazione a luce elettrica hanno assunto proporzioni rimarchevoli, alla fine del 1895 se ne contavano 57, a tutto il 1897, 161 (2).

---

(1) WEBB: *The London Programme*, London, 1892, 41 e segg.

(2) L'*Electric Lighting Act* del 1882, tra le sue varie disposizioni, tutte favorevoli al diffondersi delle imprese comunali della luce elettrica, ne contiene una, la quale autorizza le autorità locali ad acquistare lo impianto elettrico tenuto dagli *undertakers* dopo ventuno anni, dal dì della con-

Ancora più larga applicazione hanno trovato i monopoli comunali del servizio degli omnibus e dei tramways, il cui straordinario sviluppo devesi principalmente al *Tramways Act* del 1870 ed ai *bills* successivi, in virtù dei quali le amministrazioni locali hanno potuto svincolare il servizio di viabilità cittadina dal potere delle compagnie private ed avocarlo a sè stesse (1).

Il progredire dei comuni inglesi sul terreno dei monopoli non si è neppure arrestato dentro i confini fin' ora tracciati. Se lo spirito di speculazione, che le imprese private domina e dirige, può difficilmente conciliarsi coll'interesse collettivo nello esercizio di quei servizi municipali, di cui abbiamo discorso, si rende poi addirittura incompatibile e può anche bene spesso assumere carattere di minaccia per la salute dei cittadini, quando trattasi della prestazione di altri servizi e del funzionamento di altri istituti pubblici, i quali, mentre da un lato richiedono la rigorosa osservanza di norme e cautele determinate, dall'altro più difficilmente cadono sotto il controllo di coloro, che ne fanno uso; cito, per esempio, i mattatoi ed i mercati. Gravi ragioni di ordine pubblico e di sicurezza generale, adunque, consigliano che il funzionamento di tali servizi ed istituti sia direttamente assunto o, per lo meno, strettamente controllato dalle autorità cittadine.

Ciò vide il legislatore della Gran-Bretagna, ciò previ-

---

cessione, e allo spirare di sette anni, nel caso di contratti rinnovati. Dal *Report of Board of Trade* del 1898 risulta, che a tutto il 1897 le imprese di luce elettrica esercitate dalle autorità locali erano 161.

(1) Anche il *Tramways Act* del 1870 autorizzava le autorità locali ad acquistare gli esercizi delle tranvie tenuti dai privati, dopo ventuno anni dal dì della concessione, e dopo sette anni, in caso di contratti rinnovati. A 30 giugno 1898 41 autorità locali possedevano 377 sopra 835 miglia di esercizio, con una spesa totale di lire st. 4,093,496: *Report of Board of Trade*, 1898.

dero le copiose leggi inglesi sulla sanità, igiene e polizia urbana, in forza delle quali e dei relativi regolamenti locali oggi quasi ogni città dell'Inghilterra esercita direttamente il servizio di macellazione, interdicensi qualsiasi impresa privata concorrente, ha mercati propri, i quali rivalleggiano con quelli privati, ha lavandarie e stabilimenti balneari propri, dove la tenuità del prezzo del servizio è in ragione inversa della larghezza con cui il medesimo viene apprestato, dispone in fine di numerosi mezzi ed istituti, ai quali sono affidate la prevenzione e la soppressione di tutti quei pericoli ed avvenimenti luttuosi, da cui non di raro la sicurezza e la tranquillità cittadina vengono turbate e scosse (1).

Nè si esaurisce a tal punto lo svolgimento del socialismo comunale inglese, chè molti ancora sono gli uffici, in cui l'attività delle amministrazioni comunali dell'Inghilterra ha saputo sostituirsi a quella dei privati. Sono noti i grandi lavori di risanamento edilizio, che in questi ultimi tempi nelle città inglesi si sono venuti compiendo, è noto lo sviluppo straordinario che in Inghilterra ha preso la istituzione delle case operaie in quest'ultimo trentennio e gli effetti benefici, che dalla medesima si sono ricavati, è noto il diffondersi continuo per ogni angolo di terra inglese di grandiosi istituti ed opere di pubblica utilità (2). Orbene, tutto questo devesi quasi per intero alla

---

(1) I macelli tenuti dalle autorità locali inglesi nel 1896-7 diedero un provento di lire st. 28,648; sopra 769 pubblici mercati dell'Inghilterra 313 sono amministrati dalle autorità locali: Glasgow ne ha 7, Birmingham 6 e ne trae un reddito netto di 6,000 lire st. all'anno, Manchester trae dai suoi mercati 16,000 lire st. all'anno, Liverpool 18,000 lire st. I bagni ed i lavatoi tenuti dalle autorità locali nel 1896-7 diedero un reddito di lire sterline 185,208: BERTOLINI: *Il governo locale inglese*, Torino, 1899, II, 429; HUGO: *Op. cit.*, 113 e segg.

(2) Copiosissima ed assai interessante è la legislazione inglese sui lavori pubblici locali, sui provvedimenti sanitari e sulle case operaie ed altre

iniziativa delle amministrazioni locali, le quali, sostituendo la propria attività all'attività speculatrice dei privati, sono pervenute a risultati che da questi ultimi sarebbe stata follia sperare.

Ai quali risultati, infine, se si accompagnano quelli che i comuni inglesi hanno ottenuto per via dell'esplicamento del nobilissimo compito della educazione popolare, se, cioè, si tien conto dei gravi sacrifici economici che tutte le amministrazioni comunali inglesi si vanno da qualche tempo imponendo per la fondazione e la offerta gratuita di scuole tecniche, istituti industriali, biblioteche, musei, sale di lettura, ricreatori, palestre, giardini, parchi e quant'altro possa rendere possibili alle classi inferiori i mezzi di educazione fisica ed intellettuale, allora si può bene affermare, che in Inghilterra, meglio che negli altri paesi del mondo civile, si ha completa la coscienza dell'indirizzo che l'attività del comune, seguendo le esigenze della civiltà moderna, è destinata in avvenire ad assumere, e dei fini al conseguimento dei quali deve pervenire (1).

4. L'Inghilterra, adunque, è il paese tipico del socialismo municipale. Errerebbe, però, chi affermasse che i monopoli comunali abbiano quivi soltanto trovato terreno propizio al loro svolgimento.

Al socialismo municipale, anzitutto, non sono rimasti estranei gli Stati Uniti d'America. Le leggi dell'Unione americana, di fatti, danno al potere regolamentare dei comuni

---

istituzioni affini. Le leggi principali e più recenti, che riguardano le case operaie, sono il *Common Lodging Houses Act* e il *Labouring Classes Houses Act* del 1851, l'*Artizans and Labourers' Dwellings Act* del 1868, gli *Artizans and Labourers' Dwellings Improvement Acts* del 1875 e 79, l'*Artizans Dwellings Act* del 1882, l'*Housing of the Working Classes Act* del 1885. Tutte queste leggi furono coordinate nell'*Housing of the Working Classes Act* del 1890.

(1) Per tutto ciò si riscontrino i copiosissimi dati raccolti dall'HUGO: *Op. cit.*, Capp. III, XII, XIII, XIV, XV.

limiti molto estesi, accordano grandi e quasi illimitate facoltà alle autorità locali, quando si tratti del regolamento delle norme per la tranquillità e la sicurezza cittadina (1).

Con una base di poteri così larga, dunque, non dovette riuscir difficile ai comuni nord-americani di eludere legalmente il principio della libertà industriale e di assumere direttamente, colla esclusione di ogni altra impresa privata concorrente, l'esercizio dei più interessanti servizi pubblici municipali; giacchè, avvalendosi essi delle loro facoltà regolamentari e trincerandosi dietro le esigenze della sicurezza generale, finirono coll'imporre tali limitazioni all'apprestamento di quei servizi, da soffocare ed eliminare qualsiasi iniziativa ed impresa privata.

Fu così che sorsero negli Stati-Uniti d'America i primi monopoli comunali dei servizi pubblici, i quali oggi sono numerosi e fiorenti, specie quelli dei servizi della illuminazione e della distribuzione dell'acqua, assunti direttamente da molte città ed esercitati con grande vantaggio dei cittadini e con non lieve ristoro finanziario delle relative amministrazioni assuntrici (2). Nè mancano le autorità comunali nord-americane d'ingerirsi, al pari di quelle inglesi, nell'andamento di tutt'altri servizi ed istituti pubblici e di assumere nuovi compiti e nuove funzioni. È noto, per esempio, a tacere d'altro, lo straordinario sviluppo che nelle città degli Stati-Uniti hanno preso i lavori di risanamento edilizio, è noto altresì lo estendersi continuo in esse dei grandi istituti e stabilimenti di pubblica utilità (3). Or bene, devesi tutto ciò in massima parte alle autorità locali, agenti in sostituzione delle imprese private disadatte ed insufficienti.

---

(1) CAMMEO: *Op. cit.*, nell' « *Archivio Giuridico* », 1895, 325.

(2) Tra 1402 città degli Stati Uniti, nel 1888, 665 avevano acquedotti pubblici, 554 acquedotti privati, mancano i dati per 183. In molte città è anche municipale il servizio d'illuminazione a gas ed a luce elettrica.

(3) ROSEWATER: *Special Assessments*, New York, 1898, 48 e segg.

5. Di monopoli comunali dei servizi pubblici offre anche esempi non trascurabili la Germania. Da tempo, infatti, molte città germaniche esercitano direttamente le imprese del gas e dell'acqua potabile, prestando ai cittadini sì l'uno che l'altro servizio a condizioni favorevolissime e traendone nello stesso tempo buoni guadagni. Fioriscono anche i monopoli comunali degli omnibus e dei tramways. Quasi tutti i comuni urbani, infine, specialmente in Prussia, esercitano l'industria monopolistica dei macelli e dei mercati (1).

Ma la prova più sicura della estensione che l'esercizio diretto delle imprese dei servizi pubblici municipali è destinato ad assumere in Prussia, e del favore che i monopoli comunali incontrano nelle condizioni del paese, ci è data dalla *Kommunalabgabengesetz* del 14 luglio 1893, dove i prodotti economici, provenienti al comune dall'esercizio d'imprese industriali proprie, sono di già considerati come fonte cospicua di entrata, a cui deve il comune ricorrere, prima che a tutt'altre forme d'imposizione.

6. Nè, meno che in Germania, l'assunzione diretta da parte delle amministrazioni comunali delle imprese monopolistiche dei servizi amministrativi incontra favore ed acquista terreno nel Belgio. Quivi da molti anni varie città soddisfano direttamente con imprese proprie i bisogni collettivi. Tra tutte, poi, si segnala Bruxelles, la cui amministrazione

---

(1) Sopra 44 delle città più popolose della Germania, 29, nel 1890, esercitavano direttamente il servizio del gas, con un guadagno netto, che nel periodo 1877-82 costituiva il 14,73 % delle entrate ordinarie. Nei comuni urbani della Prussia il reddito lordo degli stabilimenti industriali nel 1893 4 ammontava a 75 milioni ed il netto a 32 milioni di lire italiane. Vedi, *Statistisches Jahrbuch deutscher Städte*, 1890; HERRFURTH: *Die Finanzlage der Städte und Landgemeinden in Preussen*, nello Schanz's « *Finanz-Archiv* », 1884, I, 300 e segg., citati dal RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di Diritto Amministrativo* » di Orlando, 762-3; « *Soziale Praxis* », Leipzig, VII, 274 e segg.

municipale ormai ha accentrato nelle proprie mani l'esercizio diretto e monopolistico di quasi tutti i servizi cittadini, traendone guadagni ed utilità non lievi (1).

Non manca, infine, qualche caso d'impresе municipali dei servizi amministrativi in Francia, in Austria ed in Olanda (2).

7. Ma, in contradizione ai continui esempi che le nazioni straniere ci offrono del campo ogni giorno più esteso che l'attività dei loro comuni è venuta assumendo, e del tutto indifferente di fronte alle prove non dubbie degli inestimabili risultati, di cui le varie forme di svolgimento della medesima si rendono apportatrici, l'Italia resta fedelmente attaccata ai suoi vecchi sistemi di amministrazione cittadina. E mentre altrove, nei paesi più progrediti dell'Europa e dell'America, i monopoli comunali col favore della opinione pubblica e coll'aiuto della legislazione, si vanno mano mano sostituendo alle vecchie e viziose forme, che rendevano lo esercizio dei servizi pubblici mezzo di illecito arricchimento per pochi privilegiati, da noi questa interessantissima funzione sociale resta sempre alla mercè della speculazione privata, legittima rappresentante del capitalismo sfruttatore.

Nè sono valse a metterci sulla buona via le prove fatte in casa nostra, nulla, cioè, ci hanno insegnato gli esperimenti di Venezia, Firenze, Como, Trento, Narni, Tivoli, Pergine, Rivoli e di alcune altre città, prime in Italia a tentare l'esercizio diretto di qualcuno tra i servizi collettivi ed a constatarne la utilità degli effetti e la preferibilità al vecchio sistema delle concessioni, ancora nei nostri comuni così prevalente.

Eppure, a far pervenire i nostri locali amministratori

---

(1) REITZENSTEIN: *Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1884, IX, 288.

(2) CAMMEO: *Op. cit.*, nell' « *Archivio Giuridico* », 1895, 311-17.

a convinzioni del tutto diverse da quelle sino ad ora seguite, ed a spingerli sopra una via diametralmente opposta a quella sino al giorno d'oggi percorsa, noi crediamo che dovrebbe bastare la constatazione dei dati statistici relativi ai prezzi dei servizi municipali nei comuni forestieri, dove l'assunzione diretta è stata sostituita all'esercizio privato, messi in raffronto con quelli relativi ai prezzi, alla ragione dei quali i servizi pubblici municipali vengono apprestati dalle società concessionarie nei nostri maggiori centri di popolazione. E così, per fermarci ad uno tra i servizi pubblici municipali più richiesti e diffusi, la illuminazione, il prezzo del gas, calcolato a metri cubi, in Italia oscilla tra un massimo di 34 centesimi a Napoli ed un minimo di 27 centesimi a Genova, ed ha una media di 29 centesimi. Invece nelle città forestiere, dove lo stesso servizio viene esercitato direttamente dalle stesse amministrazioni comunali, il gas è dato ad un prezzo di gran lunga inferiore: a Leeds a L. 0,082 a metro cubo, a Birmingham a L. 0,092, a Bradford L. 0,11, a Bruxelles a L. 0,13, a Berlino a L. 0,20 (1).

La differenza tra gli uni e gli altri comuni, come si vede, è assai rilevante, nè, almeno in massima parte, la nostra deplorabile inferiorità può attribuirsi ad altra causa, se non al sistema delle concessioni. Di fatti il prezzo del gas a Torino da qualche anno è disceso a 18 centesimi a metro cubo, ed a Milano (nel suburbio) a cent. 21. E ciò solo perchè, in tutto od in parte venuta meno la potenza delle vecchie società concessionarie, il servizio del gas nelle due città è esercitato dalle cooperative di produzione. Del resto a quale altra influenza può attribuirsi il caro prezzo del servizio del gas nei nostri comuni, se non agli abusi delle società assuntrici, colpevolmente tollerati dalle autorità concedenti, quando si sa da calcoli ufficiali, che il

---

(1) CAMMEO: *L'illuminazione a gas e la luce elettrica*, Milano, 1897, 7 e segg.



costo di produzione del gas in Italia non supera mai i 10 cent. a metro cubo, e quando per giunta si conosce che in alcune città, da un giorno all'altro, questo prezzo vien ridotto del 50 %, senza che le imprese cessino di realizzare profitti considerevoli?

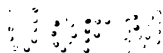
Così stanno le cose. Ed allora sorge spontaneo un quesito, di cui s'impone la soluzione. Se i vantaggi delle imprese pubbliche dei servizi collettivi si manifestano con tale e tanta evidenza, se gli esperimenti fatti dimostrano dei monopoli comunali non solo opportune e preferibili, ma addirittura necessarie, le varie forme di applicazione, quali motivi hanno mai potuto indurre ed inducono tuttavia gli amministratori degli enti locali italiani a non seguire una corrente di riforme, da cui deriva tanto bene pubblico, quali ragioni hanno reso e rendono tutt'ora impossibile e sconsigliano ai nostri comuni di sperimentare nuove forme di attività, dai cui i comuni di altri paesi hanno tratto così rimarchevoli effetti?

Certamente, a voler seguire i sistematici avversatori di ogni riforma, i monopoli comunali in Italia andrebbero incontro ad ostacoli gravissimi. Si tratterebbe anzitutto di smontare i cardini dei nostri vecchi sistemi di amministrazione cittadina; ed è abbastanza noto, pur troppo, di quale gelosa custodia noi Italiani sogliamo sempre circondare le nostre tradizioni, i nostri antichi istituti e le nostre vecchie forme di governo, anche quando lunga esperienza ci abbia provato, che i medesimi siano diventati inadatti a soddisfare i nuovi bisogni e le nuove esigenze della vita politica e sociale, e ci abbia convinto che gli stessi, anziché promuovere, inceppino ed arrestino il nostro cammino nella via del progresso (1).

Nè sarebbe questo il solo e più grave ostacolo, che

---

(1) MORPURGO: *L'Italia e le riforme amministrative*, Roma, 1877, 34 e segg.



alla costituzione di monopoli comunali nella patria nostra si parerebbe incontro. È noto, infatti, che la finanza delle amministrazioni locali inglesi, tanto note per la loro prosperità, ai primi passi della municipalizzazione dei servizi percorsero momenti difficilissimi: lo impianto dei nuovi grandi istituti, la costruzione delle nuove grandi opere, il prezzo di riscatto degli esercizi preesistenti costarono ai comuni spese così enormi, da condurli sul terreno del disavanzo ed ai confini del fallimento. E se questo è avvenuto in Inghilterra, qual prova, si dice, possiamo aspettarci dalle tristi condizioni, in cui versano le finanze dei nostri comuni?

Una terza difficoltà si aggiungerebbe alle due prime. La assunzione diretta delle imprese dei servizi collettivi da parte delle amministrazioni locali presuppone negli amministratori un grado di sviluppo morale, un patrimonio di attitudini, un sentimento d'interesse verso il bene pubblico, che ancora noi non abbiamo raggiunto, o, per lo meno, non ha ancora raggiunto la media di coloro, i quali di ordinario vengono preposti alla direzione delle aziende municipali. Chi non conosce le disoneste influenze delle consorterie locali sull'indirizzo della cosa pubblica in Italia? A chi non è arrivata la voce della proverbiale inettitudine, di cui spesso nei consigli e nelle giunte dei municipi italiani si dà saggio? E non è nota abbastanza la deficienza del sentimento del dovere nella maggior parte di noi, quando si tratti del disimpegno di pubbliche funzioni, che solo abbiamo assunto per malinteso sentimento di orgoglio? Vi è, adunque, ciò posto, il pericolo, che l'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte delle nostre amministrazioni comunali, da un lato possa trasformarsi in istrumento d'illegali ingerenze ed abusi, e dall'altro esser causa diretta ed indiretta di dannosi perturbamenti economici e morali.

Tali appunto gli ostacoli più comunemente indicati, i quali impedirebbero, come in effetti avrebbero impedito, lo svolgersi dei monopoli comunali in Italia.

Senonchè, è proprio vero che si fatti ostacoli siano insormontabili e valgano da soli a giustificare la indifferenza, con cui le nostre amministrazioni locali si sono tenute di fronte ai continui esempi dell'influenza benefica della municipalizzazione dei servizi cittadini in altri paesi? No di sicuro, chè d'assai e ben gravi ragioni, come in appresso mostreremo, la municipalizzazione dei servizi viene consigliata, perchè non debba reggere al primo urto di difficoltà transitorie e contingenti, come quelle che dianzi abbiamo enumerato.

Di certo, la riconosciamo noi pure, non era d'aspettarsi, come non lo è tuttavia, che l'attività delle nostre comunali amministrazioni potesse, e possa ancora nello stato presente, assumere in breve volgere di tempo tutte le svariate forme, di cui danno esempio i municipi stranieri, in ispecial modo gl'inglesi e i nord-americani; perchè a tanto non rispondono le cose nostre. Però da questo all'altro estremo, che l'assunzione diretta delle imprese dei servizi municipali da parte delle stesse amministrazioni comunali non debba presso di noi trovare campo di pratica attuazione, e ciò mentre contemporaneamente il sistema delle concessioni si addimostra ogni giorno più difettoso ed insufficiente, la differenza è enorme ed incolmabile.

Che vale, infatti, dire che le imprese pubbliche dei servizi collettivi urterebbero coi nostri vecchi sistemi di pratica amministrazione, ai quali siamo tenacemente attaccati, quando si fatto attaccamento rimane del tutto ingiustificato, e quando la esperienza condanna questi stessi sistemi che noi preferiamo? O sarebbero, invece, le tristi condizioni dei nostri bilanci municipali a sconsigliare lo esperimento di un sistema di riforme, le quali, fuori d'Italia, fin dalle loro prime prove hanno dato così splendidi risultati? Ma è noto per via di quali difficoltà gli stessi comuni inglesi e nord-americani raggiunsero il grado di attività, al quale

ora sono felicemente pervenuti. Erano anche quivi ad ostacolare il trionfo dei monopoli comunali l'interesse di classe, l'abitudine ai vecchi metodi, i primi tentativi **mal** riusciti e rovinosi, i gravi esquilibri verificatisi nei bilanci; e ciò non ostante il sistema della socializzazione pervenne ad un completo trionfo, giacchè, in confronto al bene pubblico che da esso si prevedeva dovesse derivare, come di fatti avvenne, parvero deboli ogni ostacolo e lieve ogni sacrificio; perchè all'attuazione dei nuovi programmi riformatori furono rivolte le energie di molti istituti amministrativi, i quali in parte provvidero alle spese occorrenti per le opere di riforma; ed infine perchè lo esercizio delle imprese, che mano mano venivano sorgendo, fu coordinato in modo, da servire spesso le risorse di una al nascere ed al prosperare della vita di altre (1).

E se così è avvenuto nell'Inghilterra e negli Stati-Uniti d'America, se anche quivi lo svolgimento del socialismo municipale è andato incontro agli stessi ostacoli, che sino al giorno d'oggi in quasi tutte le città d'Italia hanno fatto sembrare inattuabile qualsiasi monopolio pubblico dei servizi collettivi; perchè lo esempio dei metodi seguiti e dei mezzi adoperati in quei due paesi per appianare tutte le difficoltà non dovrebbe servirci di guida nella nostra opera di riforma?

Che dire, infine, delle altre pretese difficoltà, le quali deriverebbero dal grado di nostro sviluppo morale poco progredito, dalla nostra cattiva educazione politica e simili? Rispondiamo, anzitutto, che, se alcuna importanza può attribuirsi a tali cause, non si sa invero poi scorgere perchè le stesse dovrebbero esercitare la loro dannosa influenza sul buono andamento dei servizi collettivi, qualora i medesimi fossero esercitati per via d'imprese pubbliche,

---

(1) Hugo: *Op. cit.*, 5 e segg.

e ciò tanto più, quando la esperienza c'insegna che mali di simil natura nel sistema delle concessioni acquistano forme meno palesi, ma certamente più gravi e pericolose (1); ed inoltre che alla eliminazione di difficoltà si fatte dovrebbero appunto convergere gli sforzi di coloro, i quali, chiamati ad organizzare il sistema delle imprese pubbliche dei servizi municipali, dessero al medesimo quella forma e quell'indirizzo, dai quali fosse condotto al suo fine precipuo, immune da qualsiasi illecita ed arbitraria ingerenza.

Del resto i motivi fin'ora addotti come contrari ai monopoli comunali in Italia presentano un aspetto veramente scientifico, che possa farli sembrare degni di considerazione? A noi pare di poter rispondere negativamente, come pare altresì che la vera base giustificativa dei monopoli comunali debba trovarsi nelle loro ragioni economiche e giuridiche, di cui tratteremo brevemente.

8. La socializzazione dei servizi collettivi incontrò poco favore nella opinione di Carlo Marx. Diversamente però non poteva essere. La concezione socialista del grande agitatore tedesco, di fatti, sia nel complesso delle sue dottrine e sia ancora nello insieme dei metodi di lotta e dei mezzi di pratica attuazione che suggerisce, non soltanto non consente, ma addirittura avversa l'adottamento d'istituti e sistemi, i quali, come la socializzazione dei monopoli, per il benessere di cui si rendono apportatori, segnano momenti di tregua e periodi di transazione, più o meno lunghi, nel conflitto tra capitale e lavoro, e quindi, secondo il Marx, piuttosto che favorire la trasformazione sociale, l'arrestano nel suo corso, indebolendo le più vitali energie.

Senonchè questa opinione, la quale è corollario rigoroso dei principi fondamentali dell'opera marxiana, nè fu universalmente condivisa dai teorici del socialismo al Marx contemporanei, nè tanto meno è stata universalmente accolta dai socialisti più moderni.

---

(1) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nella «Nuova Antologia». 15 nov. 1897, 322.

E già, primo ancora che la *Critica della Economia Politica* fosse stata scritta (1), e quindi ancor più innanzi che il *Capitale* venisse a mettere le basi al socialismo scientifico (2), il Pecqueur ed i suoi seguaci avevano sostenuto l'utilità dell'assunzione diretta dei servizi collettivi da parte degli enti pubblici, e la idea della socializzazione dei monopoli era entrata a far parte del *socialismo industriale*.

Presto i seguaci della socializzazione dei servizi pubblici divennero assai numerosi: il *socialismo rivoluzionario* inglese l'accettò ed il programma dell'Engels del 1848 la comprese tra i suoi canoni, molti congressi socialisti la discussero e la dichiararono mezzo efficacissimo di politica sociale, il George ed il *socialismo agrario* la sostennero, la *Labour Party* di Londra l'ammise tra i suoi metodi di lotta, il De Paepe ed il *socialismo internazionalista* la proclamarono necessaria, il *socialismo di stato* la legittimò, il *socialismo cristiano* la dichiarò rispondente ai principi del diritto e della morale, il *programma minimo* del partito dei lavoratori italiani la inserì tra i suoi paragrafi (3).

Alla proclamazione dei congressi ed all'affermazione dei partiti fece eco la parola di scrittori autorevolissimi, socialisti propriamente detti e strenui fautori delle più radicali riforme nell'organizzazione economica odierna: Lassale, Stuart-Mill, Malon, Wagner ed altri ancora.

Non è cosa dubbia, adunque, che la socializzazione dei servizi collettivi abbia trovato il primo e più efficace sostegno nel campo socialista, e che siano stati appunto i teorici del socialismo primi a dimostrare dei monopoli pubblici la rispondenza ai principi del diritto e della

---

(1) MARX: *Zur Kritik der politischen Oekonomie*, Berlin, 1859.

(2) MARX: *Das Kapital*, Hamburg, 1890.

(3) CAMMEO: *Op. cit.* nell' « *Archivio giuridico* », di Serafini, 113.

scienza economica e finanziaria e l'utilità della pratica attuazione.

Quest'atto di nascita, però, e, se si vuole anche, il nome di battesimo non erano tali da prestare al socialismo municipale buona vela. Contro di esso tosto si levarono le solite proteste e si lanciarono le consuete invettive. Pochi tra gli scrittori, che gli si mostrarono avversi, ne avevano analizzato la natura e studiato le finalità, furon molti invece ad enumerarne i difetti incalcolabili.

Senonchè questa corrente di opinioni, ostile ai monopoli, non poteva per davvero aspirare a grande fortuna: era contraria alla ragione e sol fomentata da pregiudizi equivoci ed errori. Poco alla volta i pareri contrari si fecero meno aspri, i giudizi più temperati; ben presto economisti e finanziari di gran nome, noti tutt'altro che per la loro simpatia al socialismo, Sigdwick, Sax, Leroy-Beaulieu e vari altri, passarono nel campo della socializzazione dei monopoli; la quale da questo momento in poi ogni giorno trovò propugnatori in tutte le scuole ed in tutti i partiti di ogni paese, e gli esperimenti dei monopoli comunali in breve furono molti, i risultati dovunque soddisfacenti e tali da giustificare le previsioni dei primi fautori e far tacere molte tra le voci contrarie più appassionate.

Sicchè, dopo quanto se ne è scritto e dopo così numerose e felici prove, sembrerebbe a ciascuno naturale, che della socializzazione dei monopoli più non si parlasse, se non come di una utilissima forma dell'attività comunale, destinata ad ottenere le più larghe applicazioni ed a dare i migliori frutti. Invece abbiamo visto come in proposito abbiano risposto i comuni italiani, ed abbiamo anche enumerato i motivi di opportunità pratica, coi quali si vorrebbero giustificare le nostre amministrazioni locali del torto di essere rimaste sorde alla voce della ragione ed ai risultati dell'esperienza. Di tali motivi, inoltre, ab-

biamo mostrato la deficiente, anzi la quasi nulla importanza. Ci resta ora ad esaminare l'ultimo e più interessante lato della nostra questione, lo studio, cioè, delle ragioni scientifiche, che dei monopoli comunali giustificano la esistenza e consigliano lo esperimento.

Le quali ragioni possono distinguersi in due categorie, ragioni economiche e ragioni giuridiche.

9. Le prime: In verità il contributo degli avversari dei monopoli comunali, in fatto di argomenti economici contrari alla costituzione di essi, si riduce a ben poca cosa, o, per lo meno, a ben poco di nuovo. Dare, essi dicono, alle amministrazioni municipali la facoltà di assumere direttamente, per via d'impresе monopolistiche, la industria dei servizi pubblici, è derogare alla legge della libera concorrenza, posta a base dell' odierna nostra organizzazione economica. Sembra questa ragione assai evidente, e, ciò posto, gli avversari dei monopoli comunali non fanno di meglio che ricorrere ai ben noti argomenti, che si sogliono d'ordinario opporre ad ogni manifestazione ostile a quella sacra ed inviolabile legge, ed adattarli al caso in ispecie. E così, secondo essi, in un regime di socialismo municipale i servizi collettivi resterebbero esclusi dal beneficio della legge di oscillazione dei prezzi verso i costi, nè per gli stessi potrebbe essere in modo alcuno attuosa la legge del minimo mezzo; ragion per cui un regime di socialismo municipale darebbe ai cittadini servizi pubblici ad un prezzo di gran lunga superiore, ma con qualità di gran lunga inferiori a quelli, come i servizi pubblici potrebbero essere apprestati dalle imprese private in libera concorrenza tra di loro.

Com'è mai d'ammettere, scrivono gli avversari dell'assunzione diretta, che una impresa pubblica di servizi collettivi, in cui evidentemente fa difetto l'interesse personale degli amministratori, porti all'industria esercitata tutte le innovazioni e tutti i miglioramenti, di cui la medesima è



suscettiva, che si sottragga a tutte le lungherie burocratiche, proprie delle aziende pubbliche, e che abbia quello spirito d'iniziativa e quella libertà di movimento, che sono condizioni essenziali, perchè una industria possa seguire ed anche prevenire il consumo in tutti i suoi bisogni ed in tutte le sue esigenze mutevoli e capricciose? Ed ancor quando di una o di varie imprese pubbliche di servizi collettivi fosse possibile la costituzione, la posizione privilegiata, che alle medesime deriverebbe dal monopolio, non sarebbe motivo sufficiente per toglier loro quegli impulsi, che alle imprese private derivano dalla necessità d'imporre al mercato il proprio prodotto?

Come si vede il modo di ragionare è proprio quello, di cui sopra parlavamo, sicchè a bene rispondervi basterebbe voltare, come suol dirsi, l'altra pagina del libro e leggervi tutti gli argomenti e tutti i dati, con i quali da non pochi anni a questa parte l'immutabile virtù del principio della libertà industriale si è venuta mettendo in dubbio.

Si avrebbero in tal guisa tutti gli elementi di una lunga discussione teorica dell'argomento. Senonchè molto copiosi ormai sono gli studi fatti sulla libera concorrenza, dai più antichi ai più moderni economisti, e sono anche numerosi gli effetti, buoni e cattivi, che alla medesima si sono attribuiti, da quelli che la fantasia degli apostoli della scuola di Manchester intradire, agli altri che la indagine paziente ha tratto dai campi, dove le leggi e gl'istituti si vagliano al lume della esperienza. Ration per cui noi, per non ripetere cose note, ci limitiamo a poche considerazioni, che più si attengono al caso nostro.

Ed anzitutto gli avversari della socializzazione dei monopoli, quando, in sostegno della loro tesi, fan capo al principio della libera concorrenza ed ai benefizi economici che dalla stessa deriverebbero, danno sempre come vera una ipotesi, la quale, invece, avrebbe bisogno delle più sicure dimostrazioni; ammettono, cioè, che la libera concorrenza

nella industria di ciascun ramo dei servizi collettivi si renda incondizionatamente effettiva. Non è questa, come si vede, circostanza di secondaria importanza nella questione, giacchè, dato invece che, tutto al contrario, risultasse, che la molteplicità delle imprese industriali tra loro in libera concorrenza per una ragione o per un'altra nello esercizio di vari rami dei servizi collettivi non si renda attuosa, allora verrebbe meno la premessa fondamentale, su cui gli avversari dei monopoli poggiano tante argomentazioni, e dalla quale traggono tante conseguenze.

Orbene, in pratica appunto avviene, che molti tra i servizi municipali, e specialmente i grandi servizi che interessano la generalità dei cittadini, restano esclusi dalla libera concorrenza.

Ed invero, la nozione del monopolio non è mai da limitare esclusivamente a quella, che d'ordinario si ha del monopolio di diritto, il quale, com'è noto, si avvera, allorquando l'esercizio di una industria viene dalla legge attribuito ad un produttore od a più produttori associati, colla esclusione di qualsiasi altra impresa concorrente. Di tal genere di monopoli la legislazione nostra offre esempi molteplici, tra cui, a tacere di quelli creati a favore dello stato, possiamo ricordare il monopolio dei pesi e delle misure e quello dello affitto dei banchi pubblici, istituiti a favore delle amministrazioni comunali dallo articolo 147, n. 4, della legge 10 febbraio 1889. Ma non son questi di sicuro i veri e più importanti monopoli industriali; altri ve ne sono, che non nascono per mera creazione della legge, ma invece dipendono da cause naturali, che la legge stessa è impotente ad eliminare; sono i così detti monopoli di fatto, dai quali lo esercizio di molte industrie viene spesso vincolato in modo, che le stesse debbano necessariamente sottrarsi agli effetti della libera concorrenza. Or di queste industrie appunto fan parte non pochi dei servizi pubblici municipali, in ispecie quelli che soddisfano bisogni generali

di prima necessità, e sono quindi più specialmente e largamente richiesti dalla universalità dei cittadini.

Un esempio: tutti sanno quale straordinaria diffusione ai nostri giorni siano venuti acquistando i servizi municipali della illuminazione e della distribuzione dell'acqua potabile; non esiste, si potrebbe dire, comune, anche di più scarsa popolazione, il quale non abbia inteso il bisogno di dare agli stessi il più largo sviluppo possibile. Ebbene, è erroneo parlar di benefizi della libera concorrenza nella industria di questi due servizi, e ciò appunto perchè in essa la molteplicità delle imprese, tra loro in concorrenza, si rende pressochè impossibile.

E per varie ragioni. Sarebbe la prima, che tanto il servizio della illuminazione, quanto quello della distribuzione dell'acqua potabile presuppongono la concessione e l'occupazione del suolo pubblico per fili, condotture, tubature, canali e simili opere. Ma non è seriamente concepibile che le autorità amministrative competenti possano pervenire a molteplici di tali concessioni, le quali del resto, in ogni ipotesi, trovano un limite meramente naturale nella dimensione dello spazio, che si dovrebbe occupare, e negli altri scopi, a cui il medesimo viene destinato. Lo stesso può dirsi di altri servizi, quali quello degli omnibus e dei tramways, quello dei telefoni e simili.

Un'altra causa: la molteplicità d' imprese nello esercizio di unica industria presuppone sempre il concorso di varie condizioni, ma presuppone soprattutto, come condizione indispensabile, la esistenza di capitali disponibili, i quali da un momento all' altro possano essere in essa investiti, ed in modo tale di sostenere la concorrenza colle imprese preesistenti.

Vi sono industrie, però, lo impianto e lo esercizio delle quali richiede l'investimento e l'ausilio di capitali considerevoli; senonchè non in tutti i paesi è al pari grado il livello della prosperità economica, nè in tutti è ugualmente

sviluppato lo spirito d'intrapresa; ed allora succede, che là, dove sono scarsi i capitali disponibili, e lo spirito d'intrapresa è poco sviluppato, i rami più cospicui della industria restano in balla di pochi grandi speculatori, avvalentisi di un monopolio naturale, che le leggi stesse, mentre proclamano intangibile il principio della libera concorrenza, sono impotenti ad eliminare.

Proprio così avviene nella industria dei grandi servizi pubblici municipali. Quivi le opere d'impianto assumono proporzioni spesso colossali. Specialmente nelle grandi città, alcuni dei servizi collettivi, come la fornitura dell'acqua, la illuminazione a gas ed a luce elettrica, gli omnibus ed i tramways, richiedono lo stabile investimento di capitali considerevoli, nè del tutto insignificante è l'ammontare del capitale circolante necessario per le spese di esercizio.

Si potrebbe in proposito ricordare qualche esempio. A Londra i capitali investiti nella impresa per la fornitura dell'acqua ammontano a 14 milioni di lire sterline (1); nei quarantaquattro *county boroughs* inglesi, dove la fornitura dell'acqua costituisce un servizio municipale, le spese di esercizio, nel 1896-7, raggiunsero L. st. 685,555 e gl'interessi e le rate di ammortizzazione dei capitali presi a prestito L. st. 414,746; le somme prese a mutuo dalle medesime autorità locali inglesi, che esercitano direttamente il servizio del gas, ed erogate a questo scopo, sino al 31 marzo 1898 ammontavano a L. st. 22,457,591 (2); il capitale investito nella stessa Inghilterra dalle autorità locali per il

---

(1) Dal resoconto sulle *Municipal Waterworks*, pubblicato nel 1898 per ordine del Consiglio di Contea di Londra.

(2) Dal resoconto presentato nel 1898 alla Camera dei Comuni dal *Board of Trade*.

servizio dei tramways ammontava a 30 giugno 1898 a L. st. 4,093,496 (1).

Molti altri dati potrebbero riportarsi. Però, indipendentemente dall'eloquenza dei medesimi, la dimostrazione più luminosa delle difficoltà grandissime e spesso insormontabili, a cui la costituzione delle imprese dei servizi pubblici municipali va incontro, appunto per la vistosità dei capitali che lo impianto e lo esercizio delle medesime richiede, ci è data dal fatto, che quasi da per tutto, in Italia ed all'estero, anche nei centri di popolazione più cospicui, le imprese dei servizi dell'acqua, del gas, degli omnibus, tramways e simili sono esercitate da una o poche società, e là, dove lo esercizio è diviso tra diverse società, queste tendono ogni giorno sempre più a fondere i loro capitali (2).

La quale tendenza ci dà senz'altro la prova di quanto più sopra si affermava, cioè che la libera concorrenza nella industria dei servizi collettivi, e specialmente di quei servizi, che soddisfano bisogni di prima necessità e sono richiesti dalla universalità dei cittadini, è pressochè impossibile.

Nè a rendere sempre più inevitabile questo monopolio naturale fa difetto la influenza di altre cause. E così di sicuro v'influisce anche la necessità d'uniformare l'indirizzo dei servizi. Non può certo un identico servizio pubblico nella stessa città assumere configurazioni diverse, a secondo degl'intendimenti e dei metodi di una o di un'altra delle varie imprese assuntrici; a ciò si oppongono ragioni d'igiene, di sicurezza, di estetica edilizia, ecc. È necessario, adunque, che

---

(1) Dallo stesso resoconto del *Board of Trade*.

(2) GRAY: *Die Stellung der privaten Beleuchtungsgesellschaften zu Stadt und Stadt* Jena, 1893, 73, 134, cit. dal RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di Diritto Amministrativo* » di Orlando, IX, 760.

le autorità amministrative locali in ogni caso intervengano ed impongano il loro regolamento. Ecco una grave limitazione alla libertà di agire delle imprese assuntrici; le quali poi, alla loro volta, strette dai limiti del regolamento, costrette a seguire le stesse norme nella somministrazione del servizio assunto, pervengono a dei reciproci accordi, i quali segnano la fine della lotta di concorrenza e degli effetti che da essa derivano.

Così avviene; ed allora male a proposito i voluti benefici effetti della libertà industriale si adoperano come altrettante ragioni contrarie ai monopoli dei comuni. Ben diversamente, invece, si dovrebbe argomentare, giacchè la costituzione delle imprese comunali monopolistiche è senza dubbio l'unico mezzo, il quale possa portar rimedio agl' innumerevoli danni ed abusi, cui fin' ora i servizi municipali, affidati alla speculazione dei privati, sono andati incontro, e che possa condurre i medesimi a quel grado di sviluppo e di perfezione, come le esigenze sempre crescenti della civiltà moderna impongono. La intrapresa privata non può avere che una sola spinta ed una sola guida, il lucro, e questo di certo non si concilia coll'interesse collettivo. Invece la impresa pubblica, che sorge nello interesse della collettività, senza proporsi il guadagno come fine precipuo, fa presto a mettersi sulla via, per la quale perverrà ai suoi migliori scopi. E sono molteplici tali scopi, ed assumono ormai configurazioni sempre più diverse. Aumentano ogni giorno i bisogni dei cittadini: sono bisogni fisici, sono esigenze morali, la cui soddisfazione fino a ieri fu ritenuta esclusivo privilegio delle classi elevate, ma che oggi invece la civiltà moderna reclama anche per le classi inferiori; sono norme e precetti fino a ieri ignoti o trascurati, ma la cui osservanza oggi, invece, dà l'indice del progresso di un paese.

Or, a seguire attentamente tutti questi bisogni e tutte queste esigenze, al loro sorgere e nel loro svolgersi, ed a

proporzionarvi i mezzi adeguati di soddisfazione; ad osservare tutte queste regole e tutti questi precetti, rendendone effettivi gli scopi, l'intrapresa privata non può mai prestare sicura garanzia ed affidanza; però il pericolo delle trasgressioni diventa di sicuro maggiore, quando compiti così elevati restano alla mercè dello speculatore, non stimolato dal freno della libera concorrenza e quindi arbitro di stabilire le condizioni, a cui la sua merce servizio sarà ceduta.

Onde, per tutto l'anzidetto, deriva, che la municipalizzazione dei servizi amministrativi ha per punto di partenza e per vera ragione giustificatrice la tutela dell'interesse pubblico. Le energie individuali sono insufficienti a disimpegnare una funzione così complessa, qual'è la gestione dei servizi cittadini, sono inadatte a portare i medesimi a quel grado di perfezione, come richiedono le esigenze sempre crescenti della civiltà moderna. E se a questo si aggiunge la circostanza del concorrere delle varie cause, che rendono nelle imprese di tali servizi materialmente impossibile la libera concorrenza, facendole invece cadere nel dominio del più assoluto monopolio, tanto maggiormente dannoso, quanto più è inevitabile, allora l'assunzione diretta da parte delle autorità locali si addimostra ancor maggiormente legittima e necessaria, e le imprese municipali dei servizi collettivi entrano nel novero degli istituti di pubblica utilità, creati a salvaguardia dell'interesse sociale.

10. Ma i monopoli comunali hanno anche offerto materia a discussioni d'indole giuridica, e varie questioni in proposito sono state fatte. E si è discusso anzitutto della legittimità delle imprese pubbliche monopolistiche, quando, come in Italia, la libertà industriale viene dalle leggi messa a base della costituzione economica. E si è discusso altresì della natura dei proventi di tali imprese, allo scopo di stabilire, se nei medesimi si riscontri il carattere di quei tri-

buti, la cui obbligatorietà può solo derivare da un atto del Parlamento, e quindi non possono essere nè imposti, nè riscossi in virtù del regolamento. Entrambe le questioni, però, al giorno d'oggi possono dirsi deffinitivamente risolte.

Fu nello Statuto fondamentale del regno che in Italia si andò a rintracciare il primo ostacolo a monopoli comunali. Ma era avvenuto anche così negli altri paesi, dove le leggi e le consuetudini proclamano egualmente la libera concorrenza norma regolatrice dei rapporti economici. Senonchè, come in questi paesi nessuno ostacolo di norma legale, scritta o consuetudinaria, aveva potuto arrestare il prodigioso svolgersi dell'attività pubblica locale nella industria di ogni ramo dei servizi collettivi, nè limitare l'aumento progressivo delle imprese comunali monopolistiche dei servizi medesimi, le quali attingevano la loro legalità a ben altre fonti, che non fossero i principj generali della costituzione; così anche in Italia il principio della libertà d'industria, sancito dallo Statuto, non sarebbe stato ragione sufficiente a togliere sviluppo ai monopoli comunali, qualora avessero trovato presso le nostre amministrazioni locali terreno propizio al loro svolgimento, giacchè gli stessi traggono origine d'altra fonte legislativa, che li rende pienamente legittimi: il potere regolamentare dei comuni.

E di fatti il principio della libertà industriale, che il nostro Statuto proclama e le nostre tradizioni giuridiche hanno costantemente riconosciuto, non deve intendersi pieno ed assoluto, sino al punto che non ammetta eccezioni e non possa sottostare a dei limiti. Tali limiti del resto, se non altro, gli derivano dalla necessità del suo coordinamento con altri principj fondamentali della legislazione. E così l'attività industriale può concepirsi pienamente libera, sino a quando le forme, sotto cui si manifesta, ed i risultati, a cui perviene, non contrastino coll'interesse pubblico gene



rare; ma dato, invece, che il contrasto esista, in tal caso le esigenze di ordine pubblico prevalgono, e la libertà industriale subisce ogni vincolo restrittivo ed ogni norma di regolamento. E siccome poi il potere regolamentare è attribuito dell'autorità amministrativa, che lo esercita dentro i limiti della legge, così ne viene di conseguenza, che la libertà industriale bene spesso può andare incontro ai limiti del regolamento municipale, nei casi in cui la facoltà regolamentare viene ai comuni dalle leggi consentita.

Ed ecco il punto di partenza della legalità dei municipi. La legge accorda ai comuni ampie facoltà di regolamento, e sono assai numerosi gli oggetti, su cui la medesima si svolge; ma di essi sono soprattutto interessanti la igiene e la polizia locale, due argomenti indeterminati, di cui non riesce possibile delimitare la materia di regolamento; ragione per cui oggi è unanime lo accordo della dottrina e della giurisprudenza, che nessuna tassativa determinazione si trovi nelle nostre leggi delle materie, che in fatto d'igiene e di polizia locale formano oggetto del potere regolamentare dei comuni, le cui autorità, invece, possono emanar norme sopra qualunque argomento, non riguardato dalle leggi e dai regolamenti generali, che sia contenuto nella formula: tranquillità, sicurezza ed igiene. Per il che qualsiasi nuovo rapporto sociale, il quale possa menomare uno di questi tre requisiti della convivenza civile, può senza altro essere disciplinato con norme restrittive dei regolamenti locali.

Or certo nessuna forma dell'attività sociale è più suscettiva di mettere in pericolo la tranquillità e la sicurezza pubblica, di quanto lo sia la distribuzione dei servizi collettivi; onde, ogni qualvolta le autorità municipali, allo scopo di garantire la salute e la sicurezza dei cittadini, intervengono e disciplinano lo esercizio di quei servizi, tale intervento è pienamente legittimo, e ciò anche se le norme regolamentari che il potere municipale impone limitino il

principio della libertà d'industria, ed ancor quando il regolamento crei la impresa pubblica dei servizi colla totale eliminazione delle imprese private concorrenti.

Nè di certo varrebbe obbiettare, come d'alcuno si è fatto, che il regolamento debba sempre tenersi nei limiti della legge, nel senso che non possa derogare alle norme dalla medesima dettate, ragion per cui qualsiasi regolamento municipale, il quale, colla creazione dei monopoli, venisse a limitare la libertà d'industria, sarebbe inficiato d'incostituzionalità e quindi nullo ed improduttivo di effetti giuridici. A tale obbiezione, a risparmio di altri argomenti, può risponderci, che il principio della libertà industriale, più che da una norma espressa dello Statuto, si desume solo implicitamente dallo insieme di norme affini sulla libertà individuale e sulla libertà della proprietà privata, e che, come dallo stesso Statuto risulta, tali forme di libertà possono essere limitate e regolate nello interesse pubblico, non soltanto dal potere legislativo, ma eziandio da quello amministrativo; onde per identità di motivi nell'interesse pubblico può essere anche limitata dall'autorità amministrativa la libera concorrenza industriale, e quindi anche da questo punto di vista i monopoli dei comuni sono pienamente conformi ai principi della costituzione (1).

Che dire poi dell'ultimo argomento, secondo il quale la incostituzionalità delle imprese comunali dei servizi pubblici deriverebbe dallo art. 20 dello Statuto, che interdice al governo d'imporre tributi, che non siano stati consentiti dalle Camere, e quindi vieta ai comuni di procurarsi, colla creazione dei monopoli e coi proventi, che dai medesimi

---

(1) Per tutto ciò si riscontrino i due lavori del CAMMEO: *Monopoli comunali*, nello « *Archivio Giuridico* » di Serafini, 1895, II, 562 e segg., e *Manifestazione della volontà dello stato nel diritto amministrativo*, nel « *Trattato di diritto amministrativo* » di ORLANDO, Milano, 1898, III, 154 e segg.

derivano, nuovi cespiti di entrata, che non siano contemplati nelle leggi dal loro ordinamento tributario?

Un tale argomento, a parer nostro, è prodotto genuino di una nozione equivoca della natura della tassa, pagata in corrispettivo del pubblico servizio, oggetto del monopolio comunale, ed anche del servizio medesimo. Si trascura, di fatti, che qua non trattasi di un servizio pubblico necessario, a cui il cittadino deve obbligatoriamente ricorrere, ma di un servizio, che cura la soddisfazione di bisogni, a cui il cittadino ricorre volontariamente, se della stessa non vuole astenersi. Volontario il bisogno, volontario anche il corrispettivo del suo godimento. Quindi prestazione volontaria, che può bene essere imposta e riscossa in virtù del regolamento, non concorrendo per essa quelle ragioni, che reclamano il consenso delle Camere, quando si tratti della imposizione e della riscossione dei tributi obbligatori.

Del resto è ben noto, che non tutte le tasse riscosse dalle nostre pubbliche amministrazioni, centrale e locali, derivano dalle leggi: le tasse telegrafiche furono dallo stato riscosse fino al 1882 per decreto reale, e tuttora per decreto reale riscuote varie tasse la consulta araldica. Molti comuni, alla loro volta, da tempo riscuotono tasse, istituite da disposizioni regolamentari: tasse per scuole non obbligatorie, per accesso nei musei comunali ed istituzioni consimili. E la giurisprudenza, chiamata a giudicare della legittimità di tali diritti, si è pronunziata in senso favorevole, come altresì si è pronunziata in senso favorevole, al momento di decidere della legittimità d'imprese ed istituti locali, affini a quelli che risulterebbero dalla costituzione dei monopoli dei servizi pubblici (1).

Anche il diritto e la scienza economica e finanziaria, adunque, sono per i monopoli comunali e ne confortano le

---

(1) CAMMEO, *Opp. citate*.

più larghe applicazioni. E pertanto la indifferenza, con cui si sono tenute le nostre amministrazioni locali, di fronte ai progressi continui che i comuni degli altri paesi hanno fatto nell'assunzione diretta delle imprese dei servizi pubblici ed in ogni ramo dell'attività sociale, al venir meno di ogni ragione contraria, così d'indole pratica come d'indole teorica, resta del tutto ingiustificata e riprovevole. Laddove, qualora i nostri comuni, sull'esempio di quanto avveniva da tempo nelle nazioni straniere, si fossero messi risolutamente sul terreno del socialismo municipale, le nostre entrate locali avrebbero trovato nel provento delle tasse una delle risorse più cospicue, ed il comune, anche nel nostro ordinamento amministrativo, avrebbe preso il posto che gli compete.

---

## CAPITOLO IV.

### Le contribuzioni speciali pei lavori di miglioria.

---

1. Le contribuzioni speciali pei lavori di miglioria (1), secondo una definizione di esse recentemente data da una commissione ufficiale, sono la diretta consacrazione del principio, che le persone, la cui proprietà venga ad acquistare un sensibile incremento di valore per il fatto di una nuova opera dell'autorità locale, devono in maniera speciale concorrere al costo della medesima (2).

Si discute tra i finanzieri dove tale forma di tassazione abbia avuto il primo esperimento, se negli Stati Uniti d'America ovvero nell'Inghilterra, ed altresì a quale categoria delle pubbliche entrate la medesima debba assegnarsi.

Senza entrare nell'una e nell'altra delle due questioni,

---

(1) La espressione *contributi speciali pei lavori di miglioria*, corrispondente a quella *betterment-taxes* della legislazione inglese ed alle altre, *special assessments*, della legislazione degli Stati Uniti, e *Beiträge* della *Kommunalabgabengesetz* prussiana del 14 luglio 1893, è stata proposta in Italia dal RONCALI nel suo articolo *Special assessments*, pubblicato nella « *Riforma sociale* » del 10 aprile 1896, ed accettata dal DALLA VOLTA nei suoi *Contributi speciali pei lavori di miglioria*, Firenze, 1896.

(2) *The principle, that persons whose property has clearly been increased in market value by an improvement effected by local authorities, should specially contribute to the cost of improvement.* Questa definizione trovasi nel *Report from the select committee of the House of Lords on town-improvements* del 1894.

se non per rapidissimi accenni, a noi sembra, in ordine alla prima, più accettabile l'opinione del Seligman, secondo la quale le *betterment-taxes* avrebbero tratto la loro origine dall'Inghilterra. Di fatti il primo ricordo di questo istituto si ha appunto in un atto legislativo inglese del 1662, il quale autorizzò le autorità locali di Westminster allo allargamento di alcune vie, disponendo che lo ammontare della spesa fosse ricavato da volontarie contribuzioni, e, nel caso in cui il prodotto delle contribuzioni non fosse stato sufficiente, diede facoltà ai commissari d'imporre ai proprietari degli edifizi fronteggianti le vie allargate un contributo proporzionale all'aumento di valore, che ai medesimi dallo allargamento sarebbe derivato (1). Cinque anni dopo un altro atto legislativo venne a provvedere identicamente per la riedificazione di alcuni quartieri di Londra, poco avanti distrutti da un incendio (2).

La facoltà d'imporre contribuzioni speciali per lavori di miglioria e di ampliamento, invece, alle autorità amministrative dei comuni nord-americani fu la prima volta accordata nel 1691, quando, in occasione della costruzione di nuove vie, fu dato, prima al 'Consiglio d' Highway ed in seguito alla Corporazione di New-York, il potere di una imposizione di simil natura.

Erra adunque il Rae nello affermare recisamente, che la *betterment-tax* abbia avuto sua nascita in New-York; quantunque in vero egli poco dopo non si opponga alla probabilità, che questo istituto finanziario possa essere stato importato negli Stati Uniti dalla madre patria, ad imitazione dell'antico sistema di Londra e Westminster, di ob-

---

(1) Dice l'atto, che i proprietari saranno tassati dalla Commissione mediante « *competent sum or sums of money annual rent, in consideration of such improvement and renovation* ».

(2) SELIGMAN: *Op. cit.*, 342.

bligare ciascun proprietario alla costruzione e manutenzione del tratto di via contigua alla propria casa (1).

In ordine poi alla seconda questione, a quale categoria delle pubbliche entrate, cioè, debbano le contribuzioni speciali di miglìoria assegnarsi, regna aperto dissenso tra gli scrittori di cose finanziarie. E così il Seligman, il Vocke, il Ricca-Salerno, il Graziani ed il Conigliani le considerano come una forma di tassazione distinta da tutte le altre forme di pubblica entrata (2). Il Bastable ed il Neumann credono, invece, di poterle assimilare alle imposte (3). Altri, in fine, come il Dalla Volta e l'Ehlers, sostengono doversi le contribuzioni speciali più propriamente unificare colle tasse (4).

Noi accediamo alla prima delle tre opinioni, ritenendo che i contributi di miglìoria non possano nettamente considerarsi nè come imposte dirette, nè come tasse. Non come imposte dirette, giacchè, per quanto nelle contribuzioni speciali, al pari che nelle imposte dirette, si riscontri il requisito della non volontarietà della prestazione (la quale diventa senz'altro obbligatoria, non appena l'autorità locale, che ha proceduto alla esecuzione di un'opera pubblica, constati un vantaggio speciale, derivato da tale opera

---

(1) RAE: *The Betterment-tax in America*, nella « *Contemporary Review* », London, May, 1890, 644-5.

(2) SELIGMAN: *Op. cit.*, 282 e segg.; SAX, citato dal RONCALI: *Op. cit.*, 12; VOCKE: *Die Grundzüge der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1894, 92-93; RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di Diritto Amministrativo* » di Orlando, 753; GRAZIANI: *Op. cit.*, 679; CONIGLIANI: *Op. cit.*, 434 e segg.

(3) BASTABLE: *Public Finance*, London, 1892, 145 e segg.; NEUMANN: *Die Steuer und das öffentliche Interesse*, Leipzig, 1837, 337 e segg.

(4) DALLA VOLTA: *Op. cit.*, 9 e segg.; EHLERS, *Die Stellung der Gebühr im Abgabensystem*, nel « *Finanz-Archiv* », Stuttgart, 1896, II, e segg.

alla proprietà privata), pure le prime dalle seconde fondamentalmente differiscono, in quanto che, mentre quelle corrispondono a bisogni generali dell'ente che le impone, e sono, almeno in massima, motivate da ragioni di ordine pubblico, le altre, invece, sono corrisposte per un servizio o, meglio, per una utilità speciale dall'ente stesso prodotta. Ed è anzi appunto questo loro carattere di speciale controprestazione, che ha fatto rassomigliare i contributi di miglioria alle tasse propriamente dette. Senonchè, come egregiamente il Graziani osserva, anche dalle tasse i contributi si distinguono, imperciocchè, per quanto questi, al pari di quelle, siano pagati in corrispettivo di un servizio speciale, pur tuttavia tale servizio si riduce sempre ad un miglioramento della proprietà, ed il corrispettivo, più che sotto forma di controprestazione, si presenta sotto quella di indennizzo (1).

Trattasi, adunque, non d'imposte dirette o di tasse, ma di un tributo speciale, che dalle due forme di prestazione si distingue.

Dovunque però la loro origine, qualunque, cioè, il paese, che primo tra tutti abbia colle proprie leggi fatto delle contribuzioni speciali pei lavori di miglioria riconoscimento, e qualunque la categoria, a cui tra le fonti delle pubbliche entrate le medesime possano assegnarsi, certo è, che esse corrispondono, anzi sono assiomatica applicazione dei più sani criteri della giustizia distributiva.

Ed invero è intuitivo principio, che coloro, i quali da un atto positivo del governo, centrale o locale, vengono a ricevere un vantaggio particolare, quantitativamente valutabile, che vedono aumentare l'utilità dei propri terreni, edifici, stabilimenti e simili, al sorgere di nuovi pubblici istituti, allo aprirsi di nuove pubbliche vie ed in generale

---

(1) GRAZIANI: *Op. cit.*, 679.



allo eseguirsi di nuove opere di pubblica utilità, debbano concorrere alle spese per tali opere occorrenti, in proporzione dello speciale vantaggio, di cui vengono ad usufruire. Si può certamente, conveniamo col Seligman, questionare, sul se e quando il vantaggio particolare, derivato alla proprietà privata dalla esecuzione dell'opera pubblica, sia valutabile; ma, accertato questo vantaggio, il principio è per sè stesso evidente (1).

Tanto evidente, che ad esso in maniera implicita rendono omaggio anche coloro, i quali guardano di mal animo ed oppugnano la introduzione dello istituto delle contribuzioni tra le leggi, adottando per unico motivo della loro opposizione le insormontabili difficoltà, che, a dir loro, lo stesso presenterebbe nell'applicazione (2). Difficoltà, pensiamo noi, più apparenti, che reali, ed eliminate felicemente con opportune disposizioni dalle leggi dei vari stati, che la introduzione dei contributi hanno proclamato.

2. Ed è interessante sul riguardo la storia legislativa e la giurisprudenza dell'Inghilterra e degli Stati Uniti d'America. Per un periodo di quattro anni vi fu in Inghilterra lotta aspra e tenace tra le idee e le esigenze, che imponevano l'adottamento nella legislazione del nuovo istituto finanziario, e i pregiudizi e gl'interessi, che tale introduzione si sforzavano di contrariare. Il campo di resistenza si trovò, manco a dirlo, nella Camera dei *Lords*.

Venne primo, nel 1890, lo *Strand Improvement bill*; la Camera dei *Lords*, chiamata a prenderlo in esame e votarlo, procedette alla nomina di una Commissione, la quale fu sollecita a respingerlo. Venne in seguito, nel 1892, il

---

(1) SELIGMAN: *Op. cit.*, 352.

(2) Si veggia in proposito la polemica tra il RAE, l'HOBHOUSE e l'ARGYLL, svolta con vari articoli nella « *Contemporary Review* », giugno 1890, marzo, aprile e maggio 1894, e nella « *Quarterly Review* », London, gennaio 1894.

*Cromwell Road Bridge bill*, ma ebbe ugual sorte del suo antecedente. Questa volta però la resistenza dei *Lords* si addimostrò meno vigorosa: il respingimento della proposta fu deliberato dalla Commissione con un solo voto di maggioranza. Venne terzo, un anno dopo, il *London Improvements bill*; passò alla Camera dei Comuni, fu rigettato dalla Commissione scelta dal seno dei *Lords* (1). Venne ultimo il *Tower Bridge Southern Approach bill* del 1894, che finalmente fu approvato dalla Camera dei *Lords*, e col 1895 divenne la legge *Victoria* 58 e 59 (2).

E questa legge non solo riconobbe la legittimità del nuovo istituto, ma provvide altresì con regole opportune ad eliminare le difficoltà, a cui lo stesso nella sua applicazione concreta avrebbe potuto andare incontro. Come massima generale la legge *Victoria* affermò esser lecito agli enti locali imporre un pagamento, *improvement charge*, a tutti i comunisti, la cui proprietà venisse a ricavare un particolare incremento di valore dall'esecuzione di un'opera pubblica, e riconobbe altresì il diritto all'indennizzo a favore di quei proprietari, i quali dall'opera stessa fossero invece danneggiati. Nei dettagli dell'esecuzione, poi, la legge provvide con norme determinate, affinchè la nuova forma di imposizione non diventasse motivo di deplorabili abusi. E così stabili, che ciascun proprietario interessato dovesse essere, con antecedenza alla esecuzione dei lavori, messo in avviso del proposto contributo a suo carico, e, dentro un termine stabilito dal compimento dei lavori, dell'allegato in-

---

(1) Notevoli furono le discussioni svoltesi in quest'occasione in seno alla Camera dei *Lords*; per le quali si veggia: HOBHOUSE: *The House of Lords and Betterment*, nella « *Contemporary Review* », marzo, 1894.

(2) Per tutte queste ed altre notizie, oltre il lavoro citato del SELIGMAN, si veggia: SCHUSTER: *Dictionary of Political Economy*, edited by Ingliis Palgrave, London, I, 136 e segg.

cremento di valore della sua proprietà; ed inoltre, che il proprietario avesse il diritto ed il mezzo di reclamare, sia della misura del contributo, e sia ancora della valutazione del vantaggio dinnanzi ad un'apposita commissione di arbitri; ed infine che il proprietario, nel caso in cui il tributo imposto eccedesse l'allegato incremento di valore, potesse domandare che la sua proprietà fosse acquistata dall'autorità locale a prezzo di mercato.

Così la legge *Victoria* 1895, 58 e 59.

3. Ma assai più copiosi ed interessanti materiali ci fornisce, oltre che la legislazione, la giurisprudenza dei vari stati dell'Unione Americana.

Innanzi ai giudici americani è stato più volte discusso della legittimità delle *special assessments*, e la rispondenza di questo nuovo istituto ai principi della giustizia tributaria è stata in ogni occasione riconosciuta e dichiarata. Coloro i quali traggono un beneficio dall'esecuzione di una opera pubblica, hanno scritto i giudici americani nelle loro decisioni, devono sopportarne il carico della spesa, e, se il beneficio è speciale, speciale ugualmente deve essere il carico.

Notevolissime in questo senso sono le sentenze della Corte Suprema di New-York e di altre Corti e Collegi giudiziari di molte città degli Stati Uniti (1). I quali, anzi, non si sono limitati a legittimare i principi, su cui le *special assessments* si fondano, ma hanno altresì proceduto con interessanti massime interpretative, che ormai servono di guida nell'applicazione delle corrispondenti leggi, alla eli-

---

(1) RAE: *Op. cit.*, 647-56.

Hanno ammesso nella loro legislazione le *special-assessments* i seguenti Stati dell'Unione Americana: Illinois, Minnesota, Arkansas, California, Nebraska, Kentucky, Maryland, New-Jersey, South Carolina, Mississippi, Virginia, Missouri, Kansas, Pennsylvania, Connecticut, Massachusetts, Indiana, Ohio, Wisconsin, Iowa, Oregon ed altri più piccoli.

minazione di tutte le difficoltà, che insorger possano in occasione dell'applicazione medesima. E così, per ragione d'esempio, le leggi di New-York prevedono il caso di uno speciale beneficio derivato alla proprietà dei privati da una nuova opera dell'autorità locale, e ne deferiscono la valutazione ad una commissione di tre assessori, nominati per un triennio, ma nessuna esplicita disposizione hanno, che rifletta il caso, in cui l'opera pubblica apporti ai privati maggior danno, che particolar vantaggio. Or bene, molti di questi casi si sono più volte in New-York avverati, per cui si è fatta la questione, se al proprietario in tal modo danneggiato compete il diritto al relativo indennizzo. Ed il *Chancellor* della città, autorità competente a conoscere di sì fatta questione, si è pronunziato sempre per questo diritto, con concordi decisioni, confermate non meno concordemente dalla Corte Correzionale degli errori (*Court of Correction of Errors*) (1).

4. Ed ora, quali gli effetti del funzionamento pratico delle contribuzioni speciali pei lavori di miglìoria? Si sono per esse sperimentati benefizi reali nelle città dei vari stati, che le hanno adottato nelle loro legislazioni?

Anzitutto è evidente che le contribuzioni di miglìoria debbano agire siccome spinta efficacissima ai rinnovamenti edilizi dei maggiori centri di popolazione, e rendere maggiormente possibile la fondazione delle grandi opere pubbliche e dei grandi istituti di pubblica utilità, e ciò perchè esse, se non altro, eliminano o in gran parte attenuano la difficoltà delle ingenti spese per gli stessi occorrenti, le quali, diversamente, caricherebbero per la loro totalità i bilanci locali.

Ma la virtù degli argomenti e la evidenza dei principi, a rispondere alle superiori domande, sono forse meno

---

(1) RAE: *Op. cit.*, 647.

eloquenti delle cifre della statistica. La città di Boston incominciò ad sperimentare le *special assessments* nel 1866, in esecuzione del *Boston-Improvement-Act*, che permise la imposizione, sopra la proprietà migliorata da un'opera dell'autorità locale, di un tributo non eccedente la metà del maggior valore derivato alla proprietà medesima. Ebbene, racconta il Winsor, mentre dal 1822 al 1866 si erano erogati in Boston per i miglioramenti edilizi della città non più di 4,400,000 dollari, s'impiegarono allo stesso fine nei quindici anni, che corsero dal 1866 al 1880, oltre 22,200,000 dollari, la maggior parte dei quali per lavori di demolizioni, ampliamenti ed abbellimenti di vie e quartieri; e questa ingente spesa senza grave e pressochè sensibile dispendio delle risorse economiche dei numerosi comunisti, chiamati a contribuire, in misura speciale, al costo delle opere stesse, e senza grandi sacrifici pel bilancio della città (1).

E similmente è avvenuto a Washington. Prima della guerra di secessione questa città era poco più di un villaggio; nei cinque anni successivi, invece, dal 1866 al 1871, la corporazione spese oltre 8,000,000 di dollari per lavori di ampliamenti ed abbellimenti edilizi, di cui 2,500,000 dollari furono ricavati dai contributi imposti sulle case e sui terreni, che da tali lavori avevano ricevuto uno speciale incremento di valore (2).

Ciò però non è tutto. Il sistema delle contribuzioni speciali

---

(1) WINSOR: *Memorial History of Boston*, Boston, III, 274.

(2) RAE: *Op. cit.*, 659. Per una statistica delle entrate provenienti dalle contribuzioni speciali, in rapporto alle entrate totali, di 25 città degli Stati Uniti nel 1891, si consulti il citato lavoro del ROSEWATER. I dati sono anche riportati dal DALLA VOLTA: *Op. cit.*, 41-42.

Anche Londra, Manchester ed altre città inglesi hanno ricavato effetti mirabili dall'applicazione delle contribuzioni di miglioria. Si veggia in proposito il più volte citato lavoro dell'HUGO, pp. 290 e segg.

di miglioria, coordinato con altri mezzi, quali quello dell'esercizio monopolistico da parte dei comuni delle imprese delle grandi opere di costruzione e risanamento, non solo, come si è visto, si rende spinta efficace al miglioramento edilizio delle città, senza gravi oneri pei bilanci, ma può altresì diventare fonte di nuove e non trascurabili risorse economiche per le città stesse.

Della quale possibilità ci rendono testimonianza, tra gli altri casi, i risultati pratici dell' *Artizan's Dwellings Act*, approvato in Inghilterra nel 1875 per iniziativa di lord Chamberlain. In virtù di questo atto, di fatti, furono dati alle autorità locali inglesi i più larghi poteri per il miglioramento degli abitanti e la costruzione di case operaie. In seguito, sempre per iniziativa del Chamberlain, fu fatta applicazione dell'atto medesimo nella città di Birmingham. Gli effetti di tale applicazione furono notevolissimi, giacchè questa città, con un appronto di spesa di un milione di lire sterline, prese a mutuo e rimborsabili in 50 anni, e con un annuo disavanzo nel bilancio di 19,000 lire sterline sino al 1925, si assicurò un reddito annuo di 53,000 lire sterline per i primi 25 anni dal 1925 al 1950, e da quest'anno in poi la proprietà di edifici, il cui reddito annuale non sarà inferiore a 100,000 lire sterline (1).

Intanto, come facilmente ad ognuno è dato di constatare, l'*Artizan's Dwellings Act* nessuna clausola contiene, la quale rifletta le contribuzioni speciali pei lavori di miglioria. Ma si scorge anche da ognuno facilmente, come tale atto e qualsiasi altra disposizione di simil genere, si adattino mirabilmente alla coordinazione con una legge sui contributi, e come gli effetti di questa coordinazione debbano riuscire d'incalcolabile vantaggio per le finanze dei

---

(1) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nella « *Nuova Antologia* », 16 novembre, 1897, 319-20,

comuni; giacchè, dato che a questi si concedesse, in coordinazione alla facoltà di esercitare il monopolio delle imprese di costruzione, anche l'altra di far contribuire, in misura speciale proporzionata al beneficio, i proprietari di terreni e di case alle spese per le costruzioni occorrenti, si otterrebbero il concorso e la fusione di due utili risultati, l'uno, come quello constatato per l'*Artizan's Dwellings Act*, l'altro, per la nuova fonte d'entrata, di cui i comuni, in applicazione della legge sui contributi, verrebbero a godere.

Le contribuzioni speciali pei lavori di miglìoria, adunque, non sono soltanto l'ideale consacrazione di astratti principj di giustizia tributaria, ma rispondono altresì a bisogni pratici ed a pratici effetti, la cui efficacia non può fondatamente esser più messa in dubbio. Così risponde il funzionamento effettivo del nostro istituto, là, dove è stato integralmente accolto ed sperimentato, nell'Inghilterra e soprattutto negli Stati dell'Unione Americana; così risponde anche in quegli altri paesi, i quali o, come la Prussia, autorizzano i comuni a coprire le spese per le opere e gli stabilimenti di pubblica utilità col ricavato dei contributi (*Beiträge*), prima che con altri cespiti di entrata (1), o, come la Francia, il Belgio e l'Italia, che, in occasione di grandi opere di pubblica utilità, hanno ammesso il principio, che alle spese per le stesse occorrenti debbano concorrere i cittadini, la cui proprietà venga a trarne uno speciale vantaggio (2).

---

(1) § 2 e 9 della *Kommunalabgabengesetz* del 14 luglio 1893. Nella legislazione degli stati germanici le contribuzioni speciali di miglìoria non sono nuove. È in uso da tempo nel Baden un istituto finanziario locale, detto dei *Soziallasten*, che fa cadere il carico di certe spese del comune sopra coloro, che dalle medesime traggono speciali vantaggi: *Friedberg: Op. cit.*, 40 42. I contributi speciali di miglìoria furono in Prussia stabiliti dal § 15 della legge 22 luglio 1875: Bruch: *Gemeindebeiträge und Gemeindesteuern*, nella « *Die Kommunalsteuerfrage* », Leipzig, 1877, 31-2.

(2) Secondo alcune notizie raccolte dal ROSEWATER: *Op. cit.*, 10 e

5. Manca in Italia una legge, la quale disciplini, obbligatoriamente per tutti i comuni, le contribuzioni speciali pei lavori di miglìoria, nè dallo insieme delle disposizioni, su cui si regge il nostro ordinamento tributario locale, alcuna norma esplicita può trarsi, che conforti l'applicazione di un tale istituto.

Non sarebbe esatto, però, affermare per questo, che le contribuzioni speciali pei lavori di miglìoria non trovino riscontro alcuno nella nostra legislazione.

Già, prima, la legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità del 25 giugno 1865 aveva previsto la ipotesi, in cui dalla esecuzione di un'opera pubblica venisse in maniera speciale avvantaggiata la proprietà dei privati;

---

segg., i contributi speciali in Francia ebbero il loro primo esperimento nel 1672. Ammise pure questa forma d'imposizione la legge del 1807 *sul prosciugamento delle paludi*. Presentano anche molte affinità colle contribuzioni speciali di miglìoria le *prestations en nature* per il mantenimento delle strade vicinali e rurali. Nel Belgio, secondo le notizie dello stesso ROSEWATER, i contributi speciali hanno avuto frequentissima applicazione.

In Italia i contributi speciali, oltre che dalla legge *sulla espropriazione per causa di pubblica utilità*, 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 41, 78, e segg., da quella *sui lavori pubblici*, 20 marzo 1865, All. F, da quella *sulla sistemazione e costruzione delle strade comunali*, 30 agosto 1868, n. 4613, e dalle altre ricordate nel testo, sono ammessi dalle seguenti leggi speciali: legge 14 agosto 1870, n. 5810. e regolamento approvato con R. decreto 15 agosto 1871, n. 397, *per le opere da eseguire nel comune di Firenze, comprese negli elenchi A, B, C, D*, di cui nella *Raccolta ufficiale delle leggi e decreti*, XXVIII, 1596-1601; legge 14 giugno 1874, n. 1476, *per il prolungamento della via Nazionale in Roma*; legge 12 luglio 1874 e regolamento approvato con R. decreto 7 giugno 1875, n. 1731, *per la sistemazione della piazza del Municipio di Napoli*; legge 3 luglio 1876, n. 3227, *per la via Meravigli in Milano*; legge 15 aprile 1886, n. 3797, *per il risanamento della città di Torino*, e 12 luglio 1896, n. 344, *per la fognatura della stessa città*; legge 19 luglio 1894, n. 314, *per il risanamento ed ampliamento della città di Palermo*; ed in fine altre leggi modificatrici e complementari delle sopra indicate, nonchè pubblicate per altre occasioni simili.



ed aveva ammesso, che, in tal caso, questi ultimi dovesse-  
ro, in misura particolare proporzionata al ricavato van-  
taggio, concorrere alle spese per l'opera occorrenti. Gli  
articoli 41, 78, 79, 80, 81 della legge contemplano il prin-  
cipio e ne disciplinano la retta esecuzione.

Il primo di tali articoli, di fatti, collo ammettere, che  
l'indennizzo dovuto per la porzione della proprietà espro-  
priata possa essere compensato col vantaggio venuto alla  
proprietà medesima dall'opera pubblica, viene senz'altro a  
riconoscere in favore dell'autorità espropriante il diritto a quel  
concorso alla spesa, che è proprio delle contribuzioni di  
migloria. Ma più esplicitamente queste contribuzioni sono  
contemplate dai susseguenti articoli 78 e 79, giacchè per  
essi l'obbligo di concorrere alle spese dell'opera pubblica  
mediante prestazioni speciali non è limitato, come per lo  
art. 41, ai proprietari parzialmente espropriati, ma anche  
a coloro, la cui proprietà sia contigua o limitrofa all'opera  
stessa.

Senonchè la insufficienza della legge 25 giugno 1865 a  
conseguire tutti i risultati, come sarebbe in applicazione dei  
principi, su cui lo istituto delle contribuzioni di migloria si  
basa, si rende tosto palese, non appena si consideri, che  
essa non prevede che ipotesi determinate, e che si avve-  
rino con determinati aspetti e sotto determinati limiti e  
condizioni; ed altresì che la stessa manca di quella norma  
imperativa, per la quale dovrebbe essere imposto ai co-  
muni di non rivolgersi, per far fronte alle spese di opere  
pubbliche, alle forme ordinarie delle loro entrate, se non  
dopo avere esaurita la fonte dei contributi, imposti sui cit-  
tadini, la cui proprietà venisse a ricevere uno speciale  
vantaggio dall'opera medesima.

Lo stesso presso a poco può dirsi di altre leggi ante-  
riori e successive, quali quella dei 30 agosto 1868, n. 4613,  
sulle strade comunali obbligatorie, per la quale l'obbligo  
dei proprietari maggiori utenti a concorrere alla costru-

zione e sistemazione di esse strade è subordinato (art. 2) alla ipotesi della insufficienza delle rendite ordinarie (1) del comune; quella 20 marzo 1865, All. F', sui lavori pubblici, specie nella parte concernente la costituzione dei consorzi; quella 25 giugno 1882, n. 869, sulla bonifica dei terreni paludosi; il regolamento 10 giugno 1889, nonché varie altre leggi e vari altri regolamenti di data posteriore.

Nè le molteplici disposizioni legislative e regolamentari emesse in occasione di grandi lavori edilizi nelle principali nostre città, pur andando oltre a quelle sopra ricordate, colmano le insufficienze, che nelle medesime si riscontrano.

In vero esse consacrano più direttamente i principi, a cui il nostro istituto finanziario fa capo, ed in maniera più concreta e con maggiore larghezza li applicano; giacchè determinano in che consista, in quale misura, con quali criteri e da quali autorità si valuti l'aumento di valore dei fondi, i cui proprietari devono al costo della nuova opera concorrere (2). Ma d'altro lato le medesime, sorte ciascuna per una occasione determinata, con riguardo a contingenze di tempo e di luogo, non possono evidente-

---

(1) Per rendite ordinarie, nel significato ad esse attribuito dallo art. 2 della legge 30 agosto 1868, devono intendersi solamente le rendite patrimoniali del comune, da non confondere coi proventi dei dazi e delle tasse. Così ha deciso il Consiglio di Stato, Sez. IV<sup>a</sup>, il 12 marzo 1891. Vedi: « *Giustizia amministrativa* », 11, 1, 128 e segg. Più logica, la legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865, All. F, art. 51, mette la riparazione e conservazione delle strade vicinali, in linea principale, a carico dei proprietari utenti, in linea sussidiaria, a carico dei municipi, ma solo per un concorso alla spesa di manutenzione delle strade più importanti.

(2) Artt. 2, 4, 5, 6, 7, 8 regolamento 5 agosto 1871, su cui si modelarono tutti i regolamenti successivi. Per la misura del contributo le varie leggi si riportano agli artt. 78 e segg. della citata legge 25 giugno 1865.

mente avere vigore di leggi generali; senza dire, poi, che il loro esperimento resta sempre facoltativo, in guisa da potersi, pur sanzionato, in certi momenti dagli amministratori locali eludere, in certi altri trasformare in arme poderosa di rappresaglie e di oppressioni.

6. Ed allora, così stando le cose, si rende a ciascuno palese, come in Italia si affermi la necessità, che la materia delle contribuzioni speciali pei lavori di miglìoria venga disciplinata da una legge unica e generale, la quale, non soltanto si limiti a rendere obbligatorio per tutti i comuni, o almeno per quelli che presentino condizioni adatte, lo esperimento di questa forma d'imposizione, ma determini anche le norme ed i mezzi più opportuni, perchè tale imposizione resti conforme e non trasnatura dal suo vero scopo (1).

Certamente da noi le contribuzioni speciali di miglìoria non troverebbero quel largo campo di applicazione, che altrove, specialmente negli Stati Uniti di America, ha fatto di esse una risorsa cospicua degli enti pubblici locali. Ciò è vero, ma è vero altresì, che le spese per le opere pubbliche nei bilanci dei nostri comuni in questi ultimi tempi si sono venute aumentando con una progressione assai rimarchevole. Da 67,729,937 lire nel 1871, esse si sono levate nel 1888 a quasi 150 milioni di lire (2),

---

(1) Hanno in questo senso scritto in Italia: RONCALI: *Op. cit.*, 524 e segg.; DALLA VOLTA: *Op. cit.*; GRAZIANI: *Op. cit.*, 679 e segg.; RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nella « *Nuova Antologia* », 319 e segg., e nel « *Trattato di Diritto Amministrativo* » di Orlando, 748 e segg.; CONIGLIANI: *Op. cit.*, 431 e segg. Vedi pure FERRARIO: *Relazione sul fabbisogno finanziario e proposte di modificazione dell'ordinamento tributario del comune di Milano*, 1895, 32, e le brevi osservazioni dell'EINAUDI nel suo studio sulla *Riforma tributaria di Milano*, nella « *Riforma Sociale* », 25 novembre 1896, 719-721. Di contributi speciali di miglìoria e della loro legalità si trovano anche tracce negli scritti del Pescatore, del Salandra e del Corbetta.

(2) GRAZIANI: *Op. cit.*, 670.

nella qual cifra le spese per i servizi edilizi entrano per circa la quinta parte (1). La quale progressione evidentemente mostra, che il campo di applicazione delle contribuzioni di miglìoria nei nostri comuni, o per lo meno nei nostri comuni di maggior popolazione, non sarebbe così limitato, come a prima vista potrebbe sembrare.

Del resto, a parte la eloquenza dei dati della statistica, noi pensiamo, che la limitazione nel campo di esperimento non possa per nulla menomare la rispondenza che l'istituto delle contribuzioni speciali trova coi principi della giustizia tributaria.

E tale rispondenza non è certamente da mettere in dubbio. Data l'esecuzione di un'opera pubblica ed il vantaggio speciale, diretto ed immediato, che la proprietà dei privati per essa viene ad acquistare, indipendentemente dalla utilità generale, che dalla stessa deriva a tutti i cittadini, sarebbe oltremodo ingiusto, che questi singoli proprietari non concorressero in maniera particolare, in proporzione dello speciale vantaggio ricevuto, al costo dell'opera medesima. Ammettere il contrario equivarrebbe legittimare il gratuito arricchimento di pochi cittadini, favoriti, non, come vogliono alcuni, dal caso, che dirige le opere di miglìoria e risanamento delle città in una direzione piuttosto che in un'altra, ma spesso dalla necessità che l'esecuzione di tali opere in un senso piuttosto che in un altro domina ed impone.

Al certo, conveniamo col Seligman, non sempre il beneficio particolare, derivato a questo o a quest'altro immo-

---

(1) Del preventivo delle spese per le opere di risanamento da eseguire in Palermo dal 1893 in poi, ammontante a 18,020,000 lire, i proventi delle contribuzioni speciali coprono per 2,375,660 lire. V. sul riguardo: PANTALEO: *Note e proposte sul risanamento di Palermo*, 1897, p. 3. Il FERRARIO nella sua *Relazione* sopra citata, p. 32, afferma che le contribuzioni speciali verrebbero a dare alla città di Milano un'annua entrata di L. 125,000.

bile dall'apertura di una nuova via o dal risanamento di un quartiere, è di facile accertamento e valutazione. Se nonchè le difficoltà di questo accertamento e valutazione non porta, come a sua legittima conseguenza, alla conclusione, che il nostro istituto finanziario non sia rispondente ai principi di giustizia, e quindi non debba essere dal legislatore benignamente accolto.

Noi d'altronde abbiamo constatato come la legislazione e la pratica dell'Inghilterra e degli Stati dell'Unione Americana abbiano felicemente superato lo scoglio di queste difficoltà, e possiamo del pari ricercare in qual modo la retta applicazione dei contributi, nei casi speciali in cui sono stati ammessi, sia stata dalla patria legislazione accuratamente regolata.

7. E già la legge 25 giugno 1865 aveva, all'art. 42, stabilito, quali condizioni dovessero concorrere, perchè il vantaggio derivato alla proprietà privata dall'esecuzione di un'opera pubblica potesse essere messo in compensazione col danno della espropria, ai fini della determinazione dell'indennizzo; ed aveva riconosciuto, che tale vantaggio dovesse essere speciale ed immediato. Speciale, diceva il Pisanelli nella sua relazione alla legge, perchè dei benefici generali, che derivano dall'opera pubblica, ha diritto l'espropriato a godere come qualunque altro cittadino; immediato, ossia conseguenza diretta della esecuzione dei lavori, perchè ciò che dipende dalle eventuali contingenze di un lontano avvenire è per sua natura incerto (1).

Adunque, in applicazione della superiore norma, può il maggior valore conseguito dalla proprietà privata da lavori di pubblica utilità, per via della compensazione collo indennizzo, concorrere alla spesa dei lavori stessi; ma, per-

---

(1) *Relazione Pisanelli*, 18 aprile 1864. Vedi, SABBATINI: *Legge sulla espropriazione per causa di utilità pubblica*, Torino, 1882, I, 404 e segg.

chè ciò avvenga, è necessario che questo maggior valore si addimostri speciale ed immediato.

Così per l'art. 42 della legge 25 giugno 1865. La quale poi, all'art. 77, prevede il caso, in cui un vantaggio speciale ed immediato derivi, in effetto dell'esecuzione di una opera di pubblica utilità, non più ai soli fondi parzialmente espropriati, ma anche agli altri confinanti o contigui all'opera stessa; all'avverarsi della quale ipotesi, dispone (art. 78), che i proprietari di essi debbano contribuire alla spesa colla metà del maggior valore pervenuto ai fondi in effetto dell'opera, restando sempre liberi di abbandonare all'espropriante i fondi medesimi, gravati dal contributo, al loro prezzo di stima (art. 80).

Ma molto più accuratamente di questa legge procedono le leggi e i regolamenti successivi, pubblicati nelle già dette occasioni speciali. Di fatti il regolamento per l'applicazione della legge sul contributo ai proprietari dei beni confinanti e contigui alle opere di pubblica utilità, approvato con regio decreto 31 agosto 1871, sul quale si modellarono in seguito i regolamenti di data posteriore in materia simile, non solo curò di determinare gli elementi costitutivi del maggior valore, da sottoporre a contributo, ma indicò altresì le forme di reclamo contro la determinazione di questo maggior valore, i termini, dentro i quali tali reclami dovessero essere fatti, e le autorità competenti a prenderli in esame. E così stabili, qualmente costituiscono elementi di maggior valore, da sottoporre a contributo, l'aumento d'aria, di luce e di prospetto, la più larga e comoda circolazione, la cessazione di oneri e servitù e generalmente ogni sorta di vantaggi apprezzabili, venuti al fondo dall'opera o per l'opera comunale (1). E simil-

---

(1) Art. 2, regolamento approvato con R. decreto 5 agosto 1871, numero 397, e similmente l'art. 3 del regolamento approvato con R. decreto 7 giugno 1875, n. 2545.

mente dispose, che il comune espropriante, nei quindici giorni dal compimento dell'opera, debba portare a conoscenza dei proprietari soggetti a contributo il valore attribuito al loro fondo, con invito ad accettarlo o a concordare altra liquidazione per iscritto col proporzionale contributo stabilito dagli artt. 78 e 79 della legge 25 giugno 1865, dentro i quindici giorni successivi; trascorsi i quali, senza accettazione o concordato, il sindaco deve trasmettere gli atti al Tribunale, perchè da questo, senz'altro, si dia luogo alla stima, secondo la procedura tracciata dagli articoli 32, 34, 36 e 38 della sopradetta legge 25 giugno 1865 (1).

Vi sono, adunque, nella nostra legislazione materiali abbastanza sufficienti, perchè, in opposizione alle contribuzioni speciali pei lavori di miglioria, non si debba ripetere, che la loro introduzione tra noi, per via di una legge generale obbligatoria per tutti i comuni, sarebbe una novità incompatibile colle nostre condizioni economiche, o, peggio ancora, colle nostre tradizioni tributarie; ed altresì, che tale introduzione urterebbe contro lo scoglio delle invincibili difficoltà che le contribuzioni presenterebbero nella loro applicazione.

La legge 25 giugno 1865, abbiamo visto, per quanto il suo funzionamento richiegga e presupponga condizioni determinate, e le leggi successive, per quanto sorte per occasioni speciali e ad esse soltanto applicabili, non solo hanno dimostrato la compatibilità delle contribuzioni di miglioria colle nostre risorse economiche e colle così dette nostre tradizioni tributarie, ma hanno altresì insegnato, come sia possibile, per mezzo di regole ben definite, dare alle contribuzioni un'applicazione concreta, rispondente alla loro natura ed ai loro fini.

E se l'istituto delle contribuzioni di miglioria vige e si

---

(1) Artt. 45 e 78 del citato regolamento.

applica in caso di espropriazione per causa di pubblica utilità o di costruzione e sistemazione di strade comunali o di costituzione di consorzi obbligatorii; se trova in certi dati momenti campo di applicazione e funzionamento in città, come Firenze, Napoli, Milano, Roma, Torino, Palermo ed altre, attenuando il carico delle spese per le opere pubbliche nei loro bilanci e provocandone lo sviluppo edilizio ed il miglioramento nelle condizioni di salute e sicurezza; non si sa poi comprendere, perchè esso non debba trovare applicazione e funzionamento in ogni tempo ed in ogni luogo, rendendo omaggio all'eguaglianza di ogni cittadino in fatto di carichi pubblici in qualsiasi angolo del nostro bello italo regno.

Che se poi si pensasse, che le contribuzioni di miglìoria, per quanto non estranee alla nostra legislazione, pure non siano state da questa ancora regolate in maniera sufficiente, sicchè la loro introduzione tra noi, per via di una legge generale, presupporrebbe delle investigazioni e degli studi, che ancora non abbiamo pensato d'iniziare; convenendo su questa riflessione, rispondiamo, che appunto a questo lodevole scopo dovrebbero convergere gli sforzi degli autori delle leggi e dei teorici della economia e della finanza, ponendo con ciò termine a quell'ingiustificato e dannoso dissidio, che quasi sempre, al momento di far leggi, è intercesso in Italia tra teorici e pratici. E questi sforzi, convergenti ad unico fine, non potrebbero non arrivare alla meta desiderata.

Potrebbe anche il nostro legislatore, là, dove la nostra legislazione è monca, ispirarsi alle leggi degli altri paesi, specialmente a quelle dell'Inghilterra e degli Stati-Uniti d'America, le quali, nel proclamare la legittimità delle contribuzioni speciali pei lavori di miglìoria, ebbero precipua cura di disciplinare la nuova forma di tassazione, in guisa, da renderne il funzionamento rispondente ai principi, che la informano.



E poichè il principale ostacolo alla introduzione tra noi delle contribuzioni di miglioria sarebbe la difficoltà della loro retta applicazione, studiino i nostri uomini di stato, di accordo coi nostri teorici, fin dove le nostre condizioni e risorse economiche comportino la nuova forma di tributo locale; il resto del lavoro sarà assai facile, poichè appunto allo studio preventivo, alla preventiva determinazione di tali condizioni e risorse resterà sempre subordinato lo stabilimento della misura e dei limiti, dentro cui la proprietà privata, che riceve uno speciale vantaggio dall'opera pubblica, debba contribuire al costo della medesima.

Sarà questa contribuzione corrispondente alla metà od al terzo del beneficio, ne sarà eguale o diversa la misura nei vari centri di abitazione, ammetterà o no esenzioni di quote e di luoghi; ma sarà sempre legittima e rispondente ai principi, se dedotta da ponderate valutazioni ed indagini.

Solo con tal mezzo, concludiamo, potrà ottenersi nella legislazione patria la introduzione di un istituto finanziario, il quale, specialmente se affidato nella sua esecuzione ad autorità, che presentino sicure garanzie d'imparzialità e disinteresse, potrà togliere lo spettacolo, così in urto coi principi di eguaglianza e di giustizia, dell'azione sociale, che, come il Roncali lamenta, ogni giorno si rende mezzo di arricchimento gratuito pel privato, il quale inerte ha assistito al consumo di capitali e forze altrui; arricchimento, contro cui insorge non illegittimamente la coscienza popolare.

---

## CAPITOLO V.

### La tassazione reale della ricchezza immobiliare

---

1. È fatto assai notevole, di cui a nessuno può sfuggire il grave significato, come i centesimi addizionali alle imposte dirette erariali, fin dal giorno in cui furono istituiti ed in seguito in tutte le loro vicende legislative, abbiano sempre nominalmente ricevuto, tra le varie forme di tassazione, che costituiscono il sistema tributario dei nostri comuni, un ufficio sussidiario d'integrazione e complemento, in caso d'insufficienza degli altri cespiti di entrata; e come invece i medesimi, tutto all'opposto del dichiarato intendimento delle leggi, a partire dalla loro origine, siano venuti occupando nel sistema tributario dei comuni il primo posto, fino al punto di diventare, unitamente al dazio di consumo, la risorsa ordinaria degli enti locali minori.

Tra il detto ed il fatto è questa una contraddizione, di cui è utile ricercare le cause, le quali, come dimostreremo, se da un lato si connettono intimamente con quei difetti molteplici, che minano alla base l'ordinamento fiscale delle nostre circoscrizioni territoriali, dall'altro indicano con evidente chiarezza qual possa essere la via, che renderà agevole al legislatore quella trasformazione tributaria, ritenuta fino al presente problema insolubile.

Procediamo con ordine.

2. Basta leggere l'art. 118 della legge comunale e provinciale del 1865, quell'articolo, cioè, in cui ebbe la sua prima

sistemazione l'ordinamento tributario dei nostri comuni, per vedere il posto che nel medesimo avrebbero dovuto occupare i centesimi addizionali ai tributi diretti dello stato. Condizione necessaria dello esperimento delle varie forme d'imposizione, istituite a favore delle amministrazioni locali, era la insufficienza dei loro proventi patrimoniali, e la legge, dopo avere ciò stabilito, facevasi ad enumerare le forme di quei tributi, delle quali facultava l'uso, ed in cui le sovrimposte s'indicavano proprio all'ultimo posto.

Sembrava, adunque, data la loro posizione secondaria e la loro funzione del tutto accessoria, che i centesimi addizionali alle imposte dirette erariali dovessero, tra le varie forme di tributi comunali, esser quella, verso cui, meno che altrove, il potere fiscale dei comuni avrebbe rivolta la sua attenzione. Avvenne, invece, tutto il contrario, chè, com'è noto, le sovrimposte sono state il mezzo, di cui le amministrazioni locali si sono servite più volentieri per far fronte a tutte le loro esigenze e per soddisfare tutti i loro bisogni.

Nè la evidente contraddizione venne eliminata dalle leggi posteriori e dell'uso che successivamente alla legge del 1865 fu fatto delle sovrimposte. L'ufficio di queste ultime, nello intendimento o, per lo meno, nella espressa dichiarazione del legislatore, rimase sempre il primiero originario, mentre di pari passo lo esperimento dei centesimi addizionali andò diventando sempre più sfrenato ed abusivo, malgrado i limiti fittizi, inattuabili e mai attuati, che ai medesimi vollero imporsi.

Il fenomeno trova la più eloquente riprova nei dati ufficiali della statistica, messi in raffronto colla storia legislativa dei tributi. Le cifre più sicure, di cui possiamo servirci, risalgono al 1871. Ebbene, dalle medesime si rileva, che le sovrimposte comunali, da questa data in poi, ebbero ogni giorno un aumento progressivo considerevole, e nel totale dei proventi tributari dei comuni rappresentarono una percentuale, che superò quasi sempre il terzo

e raggiunse qualche volta la metà (1), e questo mentre le leggi, da un lato, si sforzavano di mettere argini al loro esperimento, e, dall'altro, sottraevano alle stesse una delle fonti più copiose di sfruttamento, qual'era la ricchezza mobiliare.

L'art. 118 della legge del 1865 aveva proclamato la uniformità del carico dei centesimi addizionali sovra tutti i redditi imponibili dei tributi diretti governativi. Ma la regola fu troppo presto violata, ed a ciò provvidero i decreti legislativi 28 giugno 1866, 28 maggio 1867, 7 e 26 luglio 1868, nonchè la legge 11 agosto 1870, il risultato ultimo dei quali fu la totale sottrazione alle sovrimposte dei redditi di ricchezza mobile.

Restavano, come fonte di provento, i terreni ed i fabbricati. Ad essi si rivolse il potere fiscale dei comuni, facendone in breve quell'abuso che la storia tributaria registra.

Ed ecco a tal punto manifestarsi le prime preoccupazioni da parte del governo. Si andò tosto in cerca di provvedimenti; venne la legge 14 giugno 1874 e dopo l'altra 1° marzo 1886, entrambe collo scopo precipuo di limitare lo esperimento abusivo della sovrimposta fondiaria. Ma il rimedio era inadeguato a raggiungere il fine, cui mirava: le disposizioni in quelle due leggi contenute, anche per la scarsa loro virtù intrinseca, furono facilmente eluse, e forse sortirono lo effetto contrario (2); ragion per cui fino

(1) *Annuario statistico italiano, 1898*, Roma, 1898, 350 e segg.:

	Proventi tributari	Sovrimposte
1871	L. 177,510,496	L. 78,513,578
1875	» 219,705,351	» 100,797,016
1880	» 249,333,792	» 112,507,431
1885	» 283,721,597	» 118,933,963
1891	» 330,882,391	» 122,324,078
1897	» 351,040,052	» 132,914,733

(2) *Commissione senatoria* che riferì sul progetto della legge 1° marzo 1886; per cui: MARTINELLI: *Op. cit.*, 137; *Relazione della Commissione della Camera* sul progetto della legge 23 luglio 1894, presentata (rel. Dari) il 2 dello stesso mese ed anno; per cui: SAREDO, *Op. cit.*, 86.

al presente noi ci dibattiamo tra la coscienza di un sistema tributario locale, sperequato ed in urto con ogni principio di equità e giustizia, tra il sentimento della necessità di apporvi un salutare rimedio e tra la inefficacia di leggi, impotenti a raggiungere scopi, che sempre predicono e mai realizzano.

Tale i fatti, di cui ricercheremo le cause possibili.

3. Non è dubbio, che tra le varie forme d'imposizione dei comuni, così come furono istituite dalla legge 20 marzo 1865, e come vennero in seguito designate ed attribuite da tutte le leggi successive, la sovrimposta fondiaria sia quella, che più si adatti alla tassazione locale, e che, sicura nello accertamento, facile nella riscossione e per giunta non suscettiva di arbitri ed ingiustizie, si appresenti a prima vista preferibile a tutti gli altri cespiti di entrata degli enti minori (1). Si aggiunga a questo, che degli svariati istituti tributari assegnati alle amministrazioni comunali, nessuno, ad esclusione del dazio sui generi di consumo, era in grado di raggiungere quei risultati che la legge gli attribuiva, di colmare, cioè, le lacune, che nei proventi delle amministrazioni medesime venivano a formarsi in effetto di quelle disposizioni legislative, che limitavano ogni giorno l'uso della sovrimposta. E siccome, contemporaneamente, i bisogni e le esigenze locali, sempre in aumento, determinavano la necessità di nuovi mezzi finanziari, per farvi fronte, così era naturale che la sovrimposta, per quelle sue peculiarità, che la rendono fonte inesauribile di proventi, diventasse il cespite preferito fino all'abuso ed all'ingiustizia.

Ed è naturale anche che le leggi dello stato fossero impotenti a mettere dei freni all'uso della sovrimposta, e che fallissero tutti i tentativi all'uopo sperimentati. Di fatti

---

(1) MAGLIANI: *La quistione finanziaria dei comuni*, nella «Nuova Antologia», Roma, 15 settembre 1878, 315.

com'era mai da sperare, che il vuoto lasciato nei bilanci locali dalla sottrazione ai centesimi addizionali della imposta di ricchezza mobile potesse essere colmato dai proventi delle varie imposizioni speciali, che contemporaneamente venivano istituite a favore dei comuni, quando la esecuzione delle medesime, fin dalle prime prove, si dimostrava irta delle più gravi difficoltà, e là, dove riusciva possibile ed attuabile, per ragioni intrinseche alla forma attuata o per speciali condizioni del campo di esperimento, falliva miseramente e doveva in breve essere abbandonata, anche coll'ausilio di mezzi fittizi ed illegali? (1)

Nè questo è tutto. Vi è un'altra ragione, che spiega il perchè della lotta costante e della perenne contraddizione tra gl'intendimenti delle leggi, in fatto di limiti alla sovrimposta comunale, ed il modo con cui queste leggi venivano attuate, o, per dir meglio, violate; ed è la seguente: È cosa fuor di dubbio, la quale del resto trova la più sicura conferma nella nostra storia finanziaria, che la liberalità del potere centrale nello imporre agli enti minori spese obbligatorie non ha mai conosciuto nè freni, nè moderazione.

Or questo sistema, sicuramente contrario ad ogni razionale criterio di scienza e pratica amministrativa, doveva produrre, come di fatti ha prodotto, le più disastrose conseguenze. A parte le cento ragioni di ordine teorico, già svolte a suo tempo e luogo, ognuno sa, che le funzioni del comune e quindi gli uffici e gl'istituti del medesimo non si circoscrivono soltanto a quelli, che costituiscono oggetto delle spese obbligatorie; anzi lo esempio dei nostri ordinamenti, come del resto anche quelli degli ordinamenti di altri paesi, ci dicono, che buona parte delle spese obbligatorie dei comuni si riferisce ad uffici amministrativi,

---

(1) In proposito è assai eloquente la *Circolare Crispi*, 18 novembre 1894.

i quali, piuttosto che riguardare interessi locali, riguardano l'interesse generale dello stato.

In Italia, poi, sulla materia non si temono confronti di maggiore eloquenza. Parlino in proposito le diciannove categorie (nella legge 20 marzo 1865 erano venti) di spese obbligatorie, imposte dallo art. 145 della legge comunale e provinciale del 1889; parlino soprattutto i numerosi e multiformi carichi obbligatori, addossati ai comuni dalle numerosissime leggi speciali, che si possono far risalire fino alle regie patenti sarde del 9 agosto 1836! (1)

E meno male se le cose si fossero arrestate a tal punto. Tutt'altro, però. Mentre le funzioni obbligatoriamente imposte ai comuni diventavano di giorno in giorno sempre più numerose, e maggiormente onerosi si rendevano i relativi uffici ed istituti, venivano nei comuni stessi mano mano prendendo vita e sviluppo altri istituti ed uffici, i quali, pur non rientrando tra le categorie delle spese strettamente obbligatorie, anche per consiglio ed incoraggiamento delle autorità centrali, finivano coll'essere riguardati come rispondenti a fini di vero interessamento politico e sociale (2). E così, a tacere di varie altre istituzioni, alcune, come il tiro a segno, la croce rossa, le associazioni per la storia patria e simili, per quanto tutt'altro che pertinenti ad interessi di natura locale, finirono coll'essere considerate indispensabili, specialmente nelle grandi città e nei centri di media popolazione; furono per giunta raccomandate, incoraggiate e qualche volta anche sovvenzionate dai ministeri; sicchè in breve, condotte ad un grado di estensione oltremodo esagerato, presero un posto stabile nei bilanci delle spese dei comuni, apportandovi un peso non del tutto trascurabile.

---

(1) Rimandiamo il lettore alla dettagliata esposizione del SAREDO: *Op. cit.*, III, 525.

(2) *Cit. Circolare Crispi, 18 novembre 1894.*

V'è di più. I progressi della civiltà, le esigenze della vita in continuo sviluppo, il moltiplicarsi costante dei rapporti sociali, i portati sempre nuovi dell'arte e della scienza non potevano non far risentire la loro benefica influenza sopra ogni palmo di terra abitata; quindi nuove aspirazioni e nuovi bisogni, la cui soddisfazione si rese assolutamente necessaria in ogni comune, provocandovi lo impegno di nuove e grandi spese e la ricerca delle fonti economiche, da cui trarre i mezzi sufficienti.

In questo stato di cose, quale poteva essere il risultato delle leggi restrittive, di quelle nostre leggi, che senza ispirarsi ad alcun principio organico, disponevano sotto la spinta della necessità momentanea e dell'opportunità transitoria, se non quello di veder liberamente violate quelle norme che venivano dettando?

Avevamo noi lo esempio della esperienza fatta dalla legge 14 giugno 1874, n. 1961, sorta collo intendimento precipuo di apporre dei freni all'uso abusivo della sovrimposta fondiaria. Ma tale scopo, come si è già visto, fu tutt'altro che conseguito; e parlino in proposito i proventi della stessa sovrimposta fondiaria, dal 1875 in poi sempre in continuo aumento; parlino dell'epoca medesima i proventi delle altre forme tributarie, il cui esperimento ai comuni colla legge del 1874 si era voluto imporre, come condizione necessaria perchè l'eccedenza alla sovrimposta oltre il limite legale od il suo aumento potessero esser loro concessi; parlino gli artifizii, a cui le amministrazioni locali ricorsero, per eludere i rigori della legge, facendo fittiziamente figurare come sperimentate varie imposte speciali, da cui mai pensarono di trarre vantaggio; parlino, in fine, le necessarie tolleranze delle autorità tutorie competenti, tanto liberali nello interpretare le disposizioni legislative, nell'atto di valutare il carattere continuativo delle spese consentite dallo articolo terzo.

Fu riconosciuta, pertanto, la necessità di modificare la



legge, che aveva dato luogo a così numerosi inconvenienti, e furono messe le basi ad altra legge innovatrice. Senonchè di questa le sorti non furono migliori della prima, anzi può bene affermarsi che il rimedio fu peggiore del male. Di fatti, dagli studi che prepararono la legge 1° marzo 1886, è facile rilevare, che scopo della medesima fu sempre quello di limitare lo sperimento sfrenato delle addizionali alle contribuzioni dirette (1). Tale scopo, poi, si volle raggiungere con duplice mezzo: sostituendo nelle autorizzazioni delle eccedenze alla sovrimposta, oltre il 50 % del tributo principale, al consenso delle Deputazioni Provinciali il voto del Parlamento, e subordinando, sia le eccedenze medesime e sia ancora gli aumenti, alle condizioni richieste dallo art. 15 della legge 11 agosto 1870 e dallo art. 3 della legge 14 giugno 1874.

Ma questo significava null'altro che fermarsi al punto, da cui si cercava di fuggire, o tornarvi per circolo vizioso. Si volevano rendere più difficili le autorizzazioni alle eccedenze della sovrimposta oltre il limite legale, e s'impose per esse lo intervento delle leggi speciali. Ebbene, le leggi speciali vennero ed in abbondanza eccessiva; basti dire, che il numero di tali autorizzazioni, da 387 nel 1887, salì a 794 nel 1890 ed arrivò al 1300 nel 1894; nè valse a restringerlo la legge 11 luglio 1889, n. 6223, la quale, con disposizione contraria ad ogni principio di ragione logica, prescrisse doversi rigettare quelle dimande di eccedenza, che non fossero deliberate in autunno e trasmesse nel termine di otto giorni alle Prefetture; come altresì non valsero a limitare gli aumenti le circolari ministeriali, Fortis, 21 agosto 1889,

---

(1) SAREDO: *Op. cit.*, Appendice, 87. Per la frustraneità della legge 1° marzo 1886 si consultino la *Relazione Crispi* al progetto del Senato per la legge 23 luglio 1894, presentata il 6 e 7 luglio 1894, e la *Relazione Gadda* dell'ufficio centrale del Senato, presentata il 19 luglio dello stesso anno.

e Lucca, 19 agosto 1891 e 26 giugno 1892, allo scopo dirette.

Del resto non erano questi soltanto i difetti irreparabili della legge 1° marzo 1886, chè a ben altro e di assai più grave interesse essa contraddiceva. Di fatti il suo art. 52 aveva stabilito, qualmente i comuni potessero mantenere nei loro bilanci i centesimi addizionali alla sovrimposta, col limite medio raggiunto nel triennio 1884-6. Ebbene, successe allora, in virtù di tale disposizione, che moltissime amministrazioni comunali, le quali durante il triennio avevano largamente attinto alla sovrimposta (1), poterono continuare ad avvalersene colla sola autorizzazione della Giunta Provinciale Amministrativa, mentre altre, che per la sufficienza delle loro rendite o per la moderazione delle loro spese avevano proceduto con riserbo, rimanendo nel limite normale, furono poi costrette ad aumentare le spese ed a chiedere l'autorizzazione al Parlamento, per accrescere la sovrimposta, anche se la eccedevano per la prima volta e nella più discreta misura. Onde avvenne, che in una stessa provincia alcuni comuni dovettero invocare la tutela legislativa per sovrapporre 8 centesimi, mentre altri poterono sovrapporre 3 lire e 72 centesimi, senza uscire dal limite della media (2).

Ed ecco, in tale stato di cose, la necessità dello intervento di una terza legge riparatrice, quella che vide la luce il 23 luglio 1894, e colla quale il legislatore, da un lato, torna indietro ad investire le Giunte Provinciali Amministrative dell'autorità di consentire le eccedenze e gli

---

(1) Basti dire che nel 1884, primo anno della media, 2,173 comuni avevano  $\frac{100}{100}$  di sovrimposta, 2416 ne avevano  $\frac{200}{100}$ , 383  $\frac{300}{100}$ , 150  $\frac{400}{100}$ , 51  $\frac{500}{100}$ , 44  $\frac{600}{100}$ , 13  $\frac{700}{100}$ , 7  $\frac{800}{100}$ , 4  $\frac{900}{100}$ , 6 oltre  $\frac{900}{100}$ : MARTINELLI: *Op. cit.*, nella « *Rivista di Diritto Pubblico* », 1891, 868.

(2) *Relazione statistica del Ministero* alla Camera dei Deputati, 16 maggio 1891, provocata dallo invito fatto dalla Camera stessa il 9 luglio 1889.

aumenti alla sovrimposta comunale, e, dall'altro, limita le spese consentite a quelle obbligatorie o per disposizione legislativa o per contratti autorizzati prima della promulgazione della legge stessa.

Neppure questo rimedio, però, raggiunge gli scopi voluti (1): gli artifizii dei comuni per eludere la legge continuano, le illegalità si perpetuano, ed a ciò concorre anche la cattiva dicitura delle disposizioni della legge, che lascia luogo ad ambiguità ed a false interpretazioni, in cui spesso ad arte le Giunte Provinciali cadono, quando la necessità delle cose le costringe a consentire ai comuni categorie di spese, che non rientrerebbero tra quelle dalla legge indicate, ma che pure si addimostrano necessarie, anzi indispensabili (2).

Sicchè in breve gli stessi rappresentanti del potere centrale riconoscono, che i limiti apposti alle spese comunali dallo art. 2 della legge 23 luglio 1894 è irragionevolmente duro, che tra queste spese ve ne sono alcune, non obbligatorie, nè per disposizione legislativa, nè per contratto, ma che pure alimentano istituti quasi indispensabili alla vita locale (3); ed allora, ultima risorsa, viene la legge 4 agosto 1895, n. 516, la quale faculta le Giunte Provinciali Amministrative ad autorizzare il mantenimento nei bilanci dei comuni delle spese aventi per oggetto l'istruzione, la beneficenza, l'agricoltura, il tiro a segno, la società di storia patria ed altri uffici e servizi di evidente utilità pubblica, quando le spese stesse siano destinate alla conservazione di istituzioni ed alla soddisfazione d'impegni, preesistenti alla legge 23 luglio 1894, e siano contenute entro i limiti dei rispettivi stanziamenti fatti per l'esercizio del 1894.

---

(1) *Cit. Relazione de'la Commissione della Camera, 2 luglio 1894.*

(2) SAREDO: *Op. cit.*, Appendice, 319.

(3) *Disegno di legge Crispi, 10 luglio 1895.*

Ed è questo l'ultimo passo della nostra legislazione in materia di sovrimposte, ed è anche l'unico, forse, in cui la legge si sia ispirata ed abbia tenuto direttamente conto delle esigenze della vita delle circoscrizioni territoriali.

Ma da questo passo alla soluzione definitiva del problema tributario dei comuni, nella parte che riguarda la tassazione reale della ricchezza immobiliare, lungo invero ancora è il cammino, tanto più, quando si tenga conto di altri gravi difetti, di cui il sistema attuale delle sovrimposte comunali è inficiato, e delle evidenti ingiustizie, a cui questi difetti danno luogo.

Esaminiamo ora il nostro argomento da altro punto di vista.

4. Sottratti ai centesimi addizionali i redditi della ricchezza mobile per via delle varie disposizioni legislative, ultima delle quali quella 28 agosto 1877, n. 4022, la sovrimposizione locale ai tributi diretti dello erario restò limitata ai soli redditi fondiari, cioè ai redditi derivanti dai terreni ed a quelli derivanti dai fabbricati. Successe, com'è ben noto, che i comuni non tardarono molto a riparare agli effetti della sottrazione, a loro danno operata, colmando il vuoto, lasciato nelle loro entrate dal venir meno di una delle fonti sovrimponibili, col gravare la mano sopra le altre due, che a loro disposizione rimanevano. E fu così che l'ordinamento della tassazione locale subì i primi processi di sperequazione, i quali divennero poi più gravi, quando i comuni, costretti dal progressivo aumento del loro fabbisogno finanziario, in breve raggiunsero, eccedettero, raddoppiarono e qualche volta moltiplicarono il limite massimo delle addizionali; e la proprietà fondiaria frattanto pagava per tutti, mentre i possessori della ricchezza mobile, sottratti al carico tributario locale, assistevano tranquillamente alla scena, senza alcun dispendio delle loro forze economiche, pur traendo cospicue utilità dallo esercizio di quei medesimi servizi e dal funzionamento di quegli stessi istituti pub-

blici locali, che provocato avevano l'aumento di quel fabbisogno finanziario, che era causa di ogni danno.

La legge, è vero, tentò di ricondurre l'uso della sovrimposta nei suoi giusti confini; ma i mezzi allo scopo esperimentati, come si è già visto, sortirono ben scarsi risultati; conseguenza questa principalmente della inefficacia dei metodi seguiti, i quali, piuttosto che curare il male alle sue radici, si accontentavano di applicare rimedi, suggeriti da contingenze temporanee ed opportunità transitorie; tanto è vero, che, malgrado i numerosi freni imposti, l'aggravio dei centesimi addizionali da parte dei comuni andò di giorno in giorno diventando sempre più eccessivo, e sempre più evidenti si resero le diseguaglianze, a cui l'ordinamento tributario locale dava luogo.

Nè di queste evidenti disparità far si poteva attribuzione alle sole leggi, che avevano sottratto alle addizionali i redditi di ricchezza mobile. Altri e non meno gravi difetti inficiavano lo istituto delle nostre sovrimposte, ed eran tali, da dover destare le più fondate preoccupazioni nell'animo degli uomini di stato. Tant'è, però, che le cose sono sempre rimaste allo stato primitivo, e questa volta anche senza lo sfoggio di promesse, studi e progetti, i quali, se non altro, per altri casi, avevano tenuto desta la speranza degli uomini desiosi del pubblico benessere.

Or, la legge 20 marzo 1865, istituendo a favore dei comuni i centesimi addizionali sopra le contribuzioni dirette erariali, aveva proclamato il principio della eguaglianza del carico su tutte le forme della ricchezza imponibile, sicchè l'aliquota della sovrimposta sui terreni restar doveva identica ed esser sempre mantenuta allo stesso livello di quella sui fabbricati.

Senonchè a questa eguaglianza nella misura della sovrattassazione non corrispondevano identici metodi di valutazione, imposizione e riscossione. Di fatti la sovrimposta sui terreni doveva esser stabilita per contingenti ed in base

alle risultanze del catasto, mentre quella sui fabbricati doveva esser desunta dal reddito dei medesimi, accertato da revisioni quinquennali.

Da ciò varie conseguenze. Anzitutto il metodo dei contingenti, adottato dalle nostre leggi, importa, che la imposta sui terreni debba esser pagata in base ad una preventiva determinazione della somma che dall'imposta medesima vuole trarsi, divisa in nove compartimenti ed assisa su ventidue catasti, affatto disformi, eseguiti in tempi e con metodi diversi ed aventi, perciò, per fondamento una rendita non corrispondente alla vera, sperequata da compartimento a compartimento, da provincia a provincia, da comune a comune e fin'anche da contribuente a contribuente, senza corrispondenza alcuna a principi di giustizia distributiva (1).

La sovrimposta fondiaria dei comuni segue le sorti del tributo principale, ragion per cui la base fondamentale della tassazione comunale resta soggetta a quelle stesse illegali sperequazioni, a cui l'applicazione del tributo erariale sui terreni dà luogo. E per giunta con questo aggravante, che, siccome la misura dei centesimi addizionali è sempre limitata dall'ammontare dell'imposta principale, così ne deriva, che la sovrimposta comunale sui terreni grava con minor peso là, dove minore è il carico della imposta sui terreni dello stato, e, viceversa, là, dove il carico della imposta sui terreni dello stato è più pesante, più pesante ancora riesce il carico dei centesimi addizionali, mancando in tal guisa ogni possibilità di sistemare e coordinare lo insieme delle forme tributarie con giusto equilibrio ed opportuna proporzione.

Nè è tutto; il metodo dei contingenti, collegato alla imperfezione degli strumenti, di cui noi disponiamo per la

---

(1) Così il MAGLIANI in un suo discorso pronunziato nel febbraio del 1885: BONGHI: *La perequazione fondiaria*, Torino, 1885, 10.

determinazione dei redditi imponibili della proprietà dei terreni, porta a quest'altra conseguenza, che lo stato, e così i comuni, tassano sempre in base a valutazioni, erronee fin dalla loro origine, ma che attualmente sono sempre più lungi dal vero, giacchè la loro stabilità non ha consentito di tener conto delle numerose vicende, per cui sono passate le nostre campagne e che hanno influito a modificare, favorevolmente o sfavorevolmente, i loro prodotti. E così è avvenuto, che, mentre in qualcuna delle regioni d'Italia lo stato dei terreni dal 1865 in poi si è reso ogni giorno sempre più prospero, e la rendita dei medesimi sempre più alta, la corrispondente imposta, principale ed addizionale, è rimasta sempre nell'antica misura, determinata dal vecchio catasto, mentre in altre regioni d'Italia, dove lo imperversare di dolorose vicende ha ridotto il reddito delle campagne ad un livello bassissimo, la invariabilità delle originarie valutazioni ha reso il carico dei tributi oltremodo eccessivo ed insopportabile.

Diversamente, invece, è avvenuto per la sovrimposta comunale sui fabbricati. Quivi la valutazione dei redditi imponibili procede per via di revisioni quinquennali, sicchè assai facile riesce la determinazione del reddito attuale tassabile, senza dire, poi, che i metodi, con cui si perviene all'accertamento di questo reddito, cioè le denunzie e le presunzioni, in mille guise modificate e corrette, portano spesso la misura della tassazione in limiti quasi sempre favorevoli al contribuente.

E come se ciò fosse poco, non sono nè anche mancate le cure della legislazione per rendere sempre meno grave il carico tributario dei proprietari dei fabbricati. Di fatti, preoccupandosi i nostri uomini di stato, che per le frequenti revisioni la imposta erariale sui fabbricati, e quindi anche la corrispondente sovrimposta comunale, avesse subito notevoli aumenti, la legge 25 marzo 1888, n. 5308, venne a disporre, che questa non potesse ricevere ulteriori eleva-

zioni, anche quando nuovi accertamenti avessero constatato un maggior reddito dell'oggetto della tassazione, indipendentemente da un aumento della materia imponibile. Come se, accertato il maggior provento della forma della ricchezza, non fosse conforme ai principi della giustizia tributaria, anzi a quegli stessi principi che sono stati messi a base del nostro ordinamento tributario, il proporzionale aumento della forma corrispondente d'imposizione.

I falsi criteri adottati dalle nostre leggi, però, non comportavano che i centesimi addizionali sopra i terreni perdessero la loro identità di rapporto con quelli sopra i fabbricati, sicchè sembrò equo al legislatore d'interporre allo esperimento di questi secondi altre arbitrarie limitazioni, per nulla riguardando, che, mentre la condizione dei proprietari di terreni per numerosissime cause dal 1865 in poi si era resa sempre inferiore, era avvenuto tutto il contrario per i proprietari dei fabbricati, i quali, specialmente nelle città e nei centri di maggior popolazione, avevano visto aumentare progressivamente il valore delle proprie case, sotto l'influenza di circostanze sociali molteplici, tra cui influentissima la stessa azione del potere pubblico locale, resasi fino al giorno d'oggi strumento gratuito del loro arricchimento (1).

Il difetto, adunque, è nel sistema, ed appunto in quel sistema, che vuole adattare identiche norme ad istituti di tassazione, che non si prestano ad uniformità di trattamento. Il regime delle nostre sovrimposte è difettoso da qualunque dei suoi punti di vista si consideri, ma senza dubbio è reso maggiormente difettoso dai metodi, con cui viene dalle leggi disciplinato. Certo, il principio della comunione dei cespiti

---

(1) Alla disposizione contenuta nello art. 1 della legge 25 marzo 1888, n. 5308, derogarono la legge 28 giugno 1892, per il comune di Roma, e dopo la legge 4 maggio 1893, per il comune di Napoli. La legge 23 luglio 1894 abrogò la disposizione per tutti i comuni.



mina alle basi l'istituto della sovrimposta, perchè lascia adito aperto allo stato di pervenire colla sua onnipossente azione allo assorbimento delle migliori risorse economiche dei comuni; così pure, il sistema delle addizionali, tra gli altri effetti, perviene a quello di rendere impossibile qualsiasi processo equilibratore tra le varie forme di tassazione, centrale e locali; parimenti, l'assegnazione cumulativa delle sovrimposte tra comuni e provincia, senza limiti determinati per gli uni e per l'altra, fu causa di gravissimi arbitri, ad eliminare i quali fu necessario lo intervento della legge 23 luglio 1894; ma è soprattutto gravissimo difetto quello dell'unicità di contingente nella ripartizione dei centesimi addizionali sopra i terreni e sopra i fabbricati, per il quale, non tenendosi conto della natura diversa delle due forme di ricchezza immobiliare, si rese impossibile di ripartire il carico tributario, in guisa, che la tassazione seguisse le variazioni del provento ed alle stesse si commisurasse.

Laddove, qualora la sovrimposta sui fabbricati avesse ricevuto dalle leggi il carattere d'istituto tributario autonomo, indipendente dalla sovrimposta sui terreni, lo indirizzo della tassazione locale sarebbe stato ben diverso da quello che fin' ora la stessa ha seguito, e sarebbe stato questo il punto di partenza di quella necessaria differenziazione, nella conformazione dell'ordinamento tributario, tra comuni urbani e comuni rurali, che da noi esiste soltanto ai fini della determinazione delle forme di tutela (1).

5. Invece, ai fini di un conveniente riparto dei carichi locali, la distinzione tra comuni urbani e comuni rurali sarebbe stata della massima influenza, perchè avrebbe facilitato l'attuazione di molti dei principj, su cui si basano le pubbliche imposizioni. Nei comuni urbani, di fatti, è pre-

---

(1) SORO-DELITALA: *Il sistema tributario dei comuni e delle provincie*, Roma, 1879, 39.

cipua fonte di ricchezza la proprietà dei fabbricati, e molti degli uffici pubblici municipali concorrono ad elevare i redditi, che dalla medesima derivano; nei comuni rurali, invece, è quasi solo cespite di entrata la proprietà dei terreni, e sopra la medesima si riflette la parte più proficua dell'azione del potere locale (1). Per tanto la base della tassazione dei comuni urbani dovrebbe essere il prodotto economico dei fabbricati, dei comuni rurali il prodotto economico dei terreni.

Le nostre leggi, però, non consentono una tale separazione, anzi alla medesima sono di ostacolo, giacchè, mentre, da un lato, disciplinano con identiche norme ed appongono identici limiti quantitativi ai centesimi addizionali, sia che levar si debbano sopra i terreni, che sopra i fabbricati, dall'altro, in applicazione del criterio dell'unicità di contingente, vincolano i due istituti di tassazione, in guisa, che mai possa variare il loro rapporto, e quindi mai possa elevarsi la misura dell'uno senza una corrispondente elevazione della misura dell'altro. Sicchè, dato che un lavoro di revisione constati un aumento del valore imponibile dei fabbricati, e quindi giustifichi un aumento della corrispondente sovrimposta, il criterio dell'unicità di contingente, adottato delle leggi nostre, non permette che l'aliquota delle addizionali sui fabbricati si elevi, senza che nello stesso tempo non si elevi l'aliquota delle addizionali sui terreni; ed allora o l'aumento cumulativo si avvera a danno di questi, o si evita con ingiusto vantaggio di quelli; nell'un caso e nell'altro con grave menomazione dei principj di giustizia ed eguaglianza tributaria.

Ragion per cui è ormai unanime il parere dei teorici,

---

(1) MAGLIANI: *Op. cit.*, nella « *Nuova Antologia* », 15 settembre 1878, 317; SALANDRA: *Il riordinamento delle finanze comunali*, nella « *Nuova Antologia* », 15 agosto 1878, 759.

che qualsiasi progetto di riforma dell'ordinamento tributario dei nostri comuni debba avere per punto di partenza la trasformazione dell'istituto della sovrimposta, in modo, che la tassazione dei fabbricati resti affatto indipendente da quella dei terreni ed abbia carattere proprio ed autonomo; e solo con tal mezzo riuscirà agevole di ripartire il carico tributario su tutta la proprietà immobiliare, in misura adeguata ai redditi che della medesima derivano, tenuto conto del posto interessantissimo che gli stessi occupano tra le fonti della imposizione generale.

6. Sono gravi e molteplici, adunque, i difetti dell'ordinamento delle nostre sovrimposte. Eppure, malgrado dei medesimi si abbia sempre avuto piena coscienza, non ostante molti anni di prova abbiano dimostrato, che lo istituto dei centesimi addizionali sia ragione continua d'ingiustizie e sperequazioni, le leggi italiane sono rimaste ferme nei loro antichi precetti; anzi per giunta le sovrimposte, sorte tra gli altri cespiti di entrata locale col modesto ufficio d'integrazione e complemento, poco alla volta con progressivo sviluppo sono pervenute fino ad assumere, dopo il dazio di consumo, il primo posto tra le risorse economiche ordinarie dei comuni.

Ed è questa una contraddizione, la quale, invero, sarebbe affatto inesplicabile, se non trovasse l'ausilio di un motivo di ben grave interesse; ed il motivo esiste, nè è quello d'ordinario indicato, cioè, che la sovrimposta fondiaria si adatti alla tassazione locale, a preferenza di molte altre forme di tributi, per le vantaggiose peculiarità che presentano i metodi del suo accertamento e della sua riscossione. Tale motivo di fatti, non basterebbe a spiegare la costante simpatia delle nostre leggi verso lo istituto della sovrimposta, e ciò, se non altro, dal momento che lo stesso, malgrado tutti i suoi vantaggi speciali, funzionando praticamente, si è addimostrato difettoso, fino al punto di perturbare la intera organizzazione tributaria comunale.

Il motivo, invece, è un altro, e scaturisce direttamente da quei criteri che in altro capitolo del presente lavoro abbiamo tentato di stabilire: la proprietà immobiliare è la fonte precipua della ricchezza dai comuni, ed a vantaggio di essa si riflette l'azione della maggior parte degli uffici e degl' istituti pubblici municipali, provocandone in mille guise il benessere, sicchè la base della tassazione locale deve essere l'imposta reale sulla proprietà immobiliare.

Pertanto le nostre leggi, facendo cadere il carico della imposizione locale, a preferenza di tutt'altre fonti di reddito, sopra i proventi dei fabbricati e dei terreni, non facevano che consacrare un principio, che era per sè stesso evidente, perchè rispondeva alla vera natura delle cose. Senonchè, com'era fondamentalmente difettoso l'indirizzo di tutta la nostra organizzazione amministrativa, così egualmente difettosi dovevano essere i singoli istituti, da cui la medesima risultava; e l'ordinamento della tassazione locale della ricchezza immobiliare non poteva non risentire di tali difetti.

Noi avevamo ereditato dalla legislazione francese quegli indirizzi accentratori, che avevano soffocato nei comuni della Francia ogni tendenza verso l'autonomia, col finale sacrificio di tutte le loro antiche libertà al potere dello stato. Dopo una lotta titanica, di cui la storia politica di molti secoli conserva ancora il ricordo glorioso, le circoscrizioni territoriali francesi, pervenute al completo esaurimento delle loro energie, rimasero asservite al governo centrale (1), e la loro dipendenza da questo fu portata fino al punto, che le finanze degli enti locali furono considerate quali semplici appendici della grande amministrazione dello stato (2).

---

(1) BRASCH: *Op. cit.*, 9 e segg.


(2) RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di diritto amministrativo* » di Orlando, 792.

Or, noi portammo nelle nostre leggi gli ordinamenti amministrativi della Francia, ne riproducemmo le forme, ne imitammo gl'istituti; quindi foggiammo le nostre circoscrizioni territoriali alla stessa guisa di quelle francesi, seguedone i criteri dannosi di accentramento ed i metodi inopportuni d'uniformità. Quindi istituimmo il nostro sistema tributario locale, aggiogandolo a quello dello stato, e, pur consci che la base della tassazione comunale dovesse essere la proprietà immobiliare, adottammo a tal fine lo istituto delle sovrimposte, disciplinandolo in guisa, che rendesse effettiva l'assoluta dipendenza finanziaria dei consorzi politici minori verso il consorzio politico maggiore. E si ebbe quel principio della promiscuità dei cespiti, il quale, mentre, da un lato, lasciava adito aperto allo stato di pervenire colla sua onnipossente azione al graduale assorbimento delle migliori risorse economiche dei comuni, dall'altro, rendeva impossibile qualsiasi processo di equilibratura tra le entrate di questi e le entrate di quello, giacchè, nella sovrimposizione ai tributi diretti sulla proprietà immobiliare ed al dazio di consumo, i centesimi addizionali dovevano seguire la misura della imposta principale, e quindi pesare più gravemente là, dove l'azione del potere fiscale del governo era stata più assorbente, e maggiormente sfruttate erano le fonti del reddito imponibile. E si ebbe altresì quella distribuzione meccanica, a base uniforme, delle circoscrizioni territoriali, alle quali furono imposti identici istituti tributari, senza verun riguardo alle condizioni fondamentalmente diverse, con cui le stesse si presentavano, sia nella cerchia e nell'indole dei bisogni pubblici che dovevano soddisfare, e sia ancora nella natura della loro ricchezza. E si ebbero, infine, tutti quei numerosi controlli, a cui l'attività degli enti locali fu assoggettata verso l'autorità centrale, tutti quei dannosi limiti apposti al potere di tassazione dei medesimi; ragion per cui i comuni, invece di esplicarsi liberamente, colla guida delle proprie attitudini e coll'ausilio delle proprie

risorse, hanno fin'ora vissuto di vita fittizia ed artificiale, procurando sempre di eludere la vigilanza governativa e provocando in tutti i modi, anche i più dannosi, l'aumento dei propri mezzi economici, come se il diritto di levare imposte e tributi fosse esclusivo privilegio dello stato, e la partecipazione alle une ed agli altri da parte degli enti politici minori derivasse da mera tolleranza governativa, di cui fosse quasi lecito fare il più largo abuso.

7. Dati i difetti gravissimi del nostro ordinamento amministrativo e finanziario, adunque, è facile spiegare, come la base del sistema tributario dei comuni, cioè la tassazione reale della ricchezza immobiliare, abbia fatto quella cattiva prova, che a tutti è nota, specialmente organizzata com'è nell'istituto delle sovrimposte, il quale, tra tutti gl'istituti d'imposizione, è quello, in cui si rispecchiano le deficienze, di cui sopra è parola.

Eppure, ciò malgrado, anche le sovrimposte hanno trovato nel campo della dottrina fautori autorevolissimi; basti citare i nomi del Leroy-Beaulieu, in Francia, e del Magliani, del Salandra e dell'Ellena, in Italia. Senonchè la opinione di questi scrittori non deve esser presa nel senso, che gli stessi preferiscano i centesimi addizionali, così come sono dalla legislazione nostra e da quella francese disciplinati; essi, invece, sostengono lo istituto delle sovrimposte, perchè riconoscono la necessità di mettere a base dell'ordinamento tributario locale una forma di tassazione, che colpisca i proventi della proprietà fondiaria. E così si spiega, come il Leroy-Beaulieu, pur facendosi fautore dei centesimi addizionali, in grazia ai vantaggi che i medesimi presentano nei metodi del loro accertamento e della loro riscossione, si dichiari nel tempo stesso per la separazione dei cespiti, vagheggiando un istituto d'imposizione della ricchezza immobiliare, che mantenga carattere autonomo e dia ai contribuenti la coscienza del



sacrificio del tributo (1). E si spiega altresì, come il Salandra e con esso anche il Magliani, l'Ellena, il Soro-Delitala ed il Lacava, pur non osando pronunziarsi per la soppressione dell'istituto delle sovrimposte, vogliano assoggettarlo alle più radicali modifiche, e propongano l'abbandono, sia del metodo dell'unicità dei contingenti, e sia del principio della promiscuità, nonchè, andando ancora più oltre, ammettano, che la distinzione tra comuni urbani e comuni rurali, nell'applicazione dei centesimi addizionali alle imposte dirette, costituisca il punto di partenza di qualsiasi riforma dell'ordinamento tributario dei consorzi politici minori (2).

Le quali proposte, a nostro avviso, qualora fossero dalla legislazione integralmente accolte, porterebbero senz'altro alla scomparsa dell'istituto che quegli illustri teorici, ancora schiavi di pregiudizi e preconetti, si sforzano di sostenere.

8. Noi, invece, in tema di sovrimposte seguiamo la opinione radicale del Bilinski, quando scriveva, parlando dell'influenza dei centesimi addizionali sull'indirizzo della tassazione dei comuni austriaci, che mai il dannosissimo sperpero della pubblica entrata da parte delle amministrazioni di essi avrebbe avuto principio, se appunto il difettoso sistema delle sovrimposte non avesse loro tolto la coscienza del sacrificio dei tributi (3).

In Italia è avvenuto lo stesso. Coll'ordinamento delle sovrimposte alle contribuzioni dirette erariali si è aggiogata la tassazione locale al sistema tributario dello stato. Meno il dazio di consumo, gli altri cespiti di entrata, istituiti a fa-

---

(1) LEROY-BEAULIEU: *Op. cit.*, 341 e segg., 379 e segg.

(2) SALANDRA: *Op. cit.*, 655, 683; MAGLIANI: *Op. cit.*, 317, 487 e segg.; ELLENA: *Le finanze comunali*, nell'« *Archivio di statistica* », Roma, 1878, II, 20, e segg.; SORO-DELITALA: *Op. cit.*, 123 e segg.; LACAVA: *La finanza locale in Italia*, Torino, 1896, 186 e segg.

(3) BILINSKI: *Op. cit.*, 197 o segg.

vore dei comuni, non potevano per indole loro esser fonte di larghi proventi, di quei proventi che seguir dovevano il progressivo aumento delle spese pubbliche locali, di cui, da un lato, le leggi con generosa larghezza rendevano ogni giorno più onerose le categorie obbligatorie, e, dall'altro, moltiplicava il numero il crescere dei bisogni collettivi, col progredire dei tempi e delle esigenze della civiltà moderna. Restavano pertanto, solo terreno di sfruttamento, i centesimi addizionali alla imposta sulla ricchezza immobiliare; e siccome il sistema della soprimposizione toglieva ai poteri locali la coscienza del sacrificio del tributo, e rendeva inefficace qualsiasi controllo moderatore da parte dei contribuenti interessati, ne derivò in tal guisa quell'eccesso di tassazione, sotto il cui peso geme da più di trent'anni la proprietà dei terreni e dei fabbricati, col concorso colpevole delle stesse leggi, le quali, in mezzo ad un numero straordinario di disposizioni affrettate ed inopportune, non hanno saputo, o meglio non hanno voluto, adottare quel provvedimento, che sarebbe stato la vera via di salvezza: la soppressione dello istituto delle sovrimposte.

Nessun'altra proposta di riforma dell'ordinamento tributario locale, pertanto, a noi sembra accettabile, tranne quella dell'abolizione dei centesimi addizionali. Tutt'altri progetti di parziali ritocchi, più o meno larghi, non potrebbero sortire che risultati più o meno transitori, il sistema, però, resterebbe sempre viziato alla sua base.

Certo, il problema non è facile, giacchè la sua soluzione si connette con quella di un altro problema assai difficile anch'esso: la trasformazione dell'ordinamento tributario dello stato. Quale forma d'imposizione verrà sostituita all'istituto delle sovrimposte? Evidentemente, e ne dimostriamo in seguito le ragioni, sarà la imposta reale sulla proprietà immobiliare, ceduta a beneficio esclusivo dei comuni. E quale altro istituto tributario colmerà il gravissimo *deficit*, che, in effetto del passaggio delle imposte sulla



proprietà immobiliare ai comuni, verrà a formarsi nel bilancio delle entrate dello stato? Ecco le linee generali della questione. La quale per giunta presenta numerose difficoltà di ordine pratico: infatti non basta che le leggi sistemino i pubblici ordinamenti, sol preoccupandosi che gli stessi rispondano ai principi più razionali della scienza, ma è necessario altresì, che esse tengan gran conto delle condizioni speciali, a cui il funzionamento di questi ordinamenti va incontro. Senza di ciò si corre rischio di contravvenire allo antico precetto, che son le leggi che debbono adattarsi alle cose, e non le cose alle leggi. E degl'inconvenienti di una tale contravvenzione in Italia sono ormai troppo numerosi ed eloquenti gli esempi.

Da noi, allo stato presente delle cose, la destinazione della imposta fondiaria ad uso esclusivo dei comuni porterebbe nel bilancio dell'amministrazione centrale un vuoto di L. 195,031,022 (1); questo vuoto dovrebbe essere colmato con i proventi di un'altra forma di tassazione. Ed ecco una prima gravissima difficoltà da risolvere. Si aggiunga a questo, che la trasformazione dell'ordinamento tributario dello stato e dei comuni non potrebbe andar disgiunta dalla trasformazione dell'ordinamento tributario delle provincie. E qua altri gravi problemi, sui metodi più opportuni di far partecipare le circoscrizioni politiche intermedie alle entrate pubbliche generali (2); argomento non nuovo per la nostra scienza, ed intorno al quale si sono avvicendati molti pareri di teorici autorevoli e di competenti uomini politici. Ed infine altre non lievi difficoltà, principalissima quella del modo come risponderebbero ad un mutamento così nuovo e radicale

---

(1) Esercizio 1896-7: *Annuario statistico italiano, 1898*, Roma, 1898, 316.

(2) La questione sostanzialmente si ridurrebbe alla sola sovrimposta fondiaria. Di fatti lo esercizio finanziario del 1897 diede alle provincie un'entrata ordinaria di L. 88,790,524, delle quali L. 86,423,486 derivarono dalla sovrimposta: *cit. Annuario statistico, 1898*, 360-1.

le nostre condizioni economiche e le nostre abitudini ai vecchi sistemi finanziari, cui siamo da tanti anni attaccati.

Come facilmente si scorge, tutti questi sono ostacoli, i quali non possono non preoccupare seriamente l'animo degli autori della riforma e ritardare anche, per la necessità dei faticosi studi di preparazione, l'opera rinnovatrice. Ad ogni modo, però, è certo, che il rimedio a tanti mali, a tanti sacrifici ed a tanti dolori può solo derivare da una coraggiosa iniziativa, la quale proceda senza esitazioni per la sua via e pervenga senza transazioni fino alle ultime conseguenze del proprio assunto.

9. La base del sistema tributario locale deve essere la tassazione reale del prodotto netto della proprietà immobiliare (1). È la natura stessa del comune che reclama quest'ordinamento, sono i suoi stessi fini ed i suoi stessi attributi, i quali, perchè d'indole prevalentemente economica e perchè prevalentemente diretti alla conservazione ed al miglioramento della ricchezza fondiaria, vogliono che il sacrificio tributario dei proprietari della medesima costi-

---

(1) Le questioni, già svolte, ed i principi, già fissati in questo e più largamente nel secondo capitolo, ci consentono di pervenire, senz'altre argomentazioni, allo stabilimento delle seguenti norme:

La imposta reale sulla proprietà immobiliare deve:

1. commisurarsi alla quantità del prodotto dei terreni e fabbricati, depurato da tutti gli elementi del suo costo di produzione;

2. colpire l'oggetto della tassazione alla sua fonte produttiva e nelle mani del suo proprietario, con processi di constatazione diretta e di valutazione, per quanto più riesca praticamente possibile, immediata; quindi con assoluta esclusione d'indici indiziari e di criteri di presunzione ed approssimazione, e col totale abbandono di metodi di determinazione uniformi, fissi ed invariabili;

3. ripartirsi per contingenti, in misura proporzionale all'ammontare dei prodotti e con diversificazione di saggi tra le due fonti della ricchezza imponibile, in guisa che ognuna contribuisca in ragione della sua produttività effettiva ed attuale, ed a secondo di tale produttività prevalga o meno come oggetto della imposizione di ciascun comune.

tuisca la fonte precipua delle entrate di quell'ente, la cui attività si risolve in massima parte nel mantenimento di uffici ed istituti, i quali appunto della ricchezza fondiaria promuovono la prosperità ed il benessere. Sono gli stessi criteri più prudenziali della politica amministrativa, che reclamano quest'ordinamento, giacchè, come fu saviamente notato dallo Alessio, restituire all'agricoltura ed alla proprietà l'amministrazione dei carichi da esse risentiti è il mezzo più energico per scemare gli eccessi della tassazione (1); e di tali eccessi, causati appunto dal sistema della sovrimposizione, che ha tolto agli amministratori locali la coscienza del sacrificio tributario della ricchezza immobiliare, la storia della nostra finanza ha troppo numerosi esempi, perchè di altre future esperienze si possa sentire ancora il bisogno.

Del resto se grave è il problema di una trasformazione tributaria, come quella che noi, coll'autorità di eminenti scienziati ed uomini politici, vagheggiamo, non è a paventare che la nostra legislazione, al momento di attuarla, non trovi l'ausilio delle esperienze di altri paesi, che nell'opera di riforma ci hanno preceduto. A tacere, infatti, del classico ordinamento dei governi locali inglesi, dove la ricchezza immobiliare ha formato in ogni tempo la sorgente, se non unica, almeno la più proficua delle entrate dei consorzi politici minori, sta, ricco d'insegnamenti, l'ordinamento tributario degli enti locali prussiani, così come dalla recente riforma del 1893 fu riorganizzato.

10. Nessuno esempio, a parer nostro, può essere più efficace di questa riforma. Non risultato di graduale adattamento, non processo organico di lenta evoluzione, ma prodotto immediato di una legge, la quale, largamente meditata ed elaborata con l'ausilio degli studi più maturi, ha saputo,

---

(1) ALESSIO: *Citt. Saggio*, ecc. II, 977.

ricercando il male, apportarvi il più energico e salutare rimedio.

Nè di certo sarebbe lecito affermare, che la trasformazione, a cui l'ordinamento tributario dei comuni prussiani fu sottoposto, sia andata incontro a difficoltà meno gravi di quelle, con cui la trasformazione tributaria dei comuni nostri s'incontrerebbe. Anche in Prussia, di fatti, tra le altre cose, precedentemente alla riforma del 1893 le imposte reali sulla proprietà immobiliare contribuivano largamente nel bilancio delle entrate dello stato, e l'avocazione di quelle a favore dei comuni lasciava nel bilancio di questo un vuoto sensibilissimo, che si fa ammontare a circa centodue milioni di marchi (1). Ciò non ostante, però, l'opera riformatrice del ministro Miquel pervenne al suo completo trionfo, giacchè non mancarono alla legge le risorse per supplire ad ogni difficoltà, e perchè la trasformazione del sistema tributario dei comuni prussiani è soltanto parte di un'opera più vasta: la trasformazione dell'ordinamento tributario generale; ed ad essa si collega con coerenza di criteri ed armonia di metodi.

La quale opera a noi sembra tanto più degna del nostro studio, e tanto più può servirci d'esempio e d'incoraggiamento, in quanto che la sua costruzione dovette costare lo spiantamento di una immensa mole, fatta di tradizioni, pregiudizi, privilegi, esenzioni, interessi e tutt'altri ostacoli, che per molti anni ne contrariarono il sorgere e lo svilupparsi.

Il lavoro avvenire della nostra legislazione, adunque, ha un esemplare, di cui può tener gran conto.

Da circa cinque anni la riforma tributaria dei comuni prussiani funziona, e le imposte reali costituiscono la fonte

---

(1) ADICKES: *Op. cit.*, nella « *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* », Tübingen, 1894, II Artikel, 583.

precipua delle entrate di quegli enti; la tassazione sui terreni dà alimento alla vita dei comuni rurali, quella sui fabbricati costituisce la risorsa più cospicua delle città e dei centri urbani di maggior popolazione, quella sulle industrie e sulle miniere, infine, integra la funzione dell'identica forma di tributo, giacchè distribuisce, con criteri di realtà, il carico dei pesi pubblici locali sui possessori dei capitali mobili stabilmente investiti nelle svariate intraprese economiche, che usufruiscono degli uffici e degli istituti comunali per le stesse ragioni ed alle medesime condizioni, con cui ne usufruiscono i proprietari della ricchezza immobiliare.

Così avverrà per la nostra grande legge riformatrice dell'avvenire, della quale abbiamo creduto di stabilire soltanto le linee fondamentali, e più specialmente i principi, dai quali deve essere guidata. I dettagli della sua esecuzione sfuggono alla nostra ricerca teorica. Indagheranno poi gli autori della legge quali siano i metodi più sicuri di ragione pratica, che renderanno più agevole la soluzione del difficile problema.

---

## CAPITOLO VI.

### **La tassazione reale della ricchezza immobiliare e l'imposta diretta personale sul reddito.**

---

1. Le leggi del nostro ordinamento tributario istituivano a favore dei comuni talune forme speciali di tassazione, le quali, per i criteri, da cui la loro sistemazione era stata guidata, e per i risultati, a cui avrebbero dovuto pervenire, pareva dovessero funzionare quali strumenti d'integrazione e complemento delle sovrimposte e del dazio di consumo. Esse sono la tassa sugli esercizi e rivendite, quelle sulle licenze e sulle insegne, quella sul bestiame agricolo, quella sulle fotografie, quelle sulle famiglie e sul valore locativo e le altre sulle vetture, sulle bestie da tiro da sella e da soma, sui cani e sui domestici; e di tutte le prime sette colpiscono direttamente, in modo generale o speciale, il reddito, con una funzione che vorrebbe essere integrativa dell'istituto delle sovrimposte, mentre le altre quattro colpiscono generi particolari di comodità e di lusso, e quindi sembrerebbero forme d'imposizione complementari del dazio di consumo.

Senonchè, per quel difetto fondamentale che forma la più spiccata caratteristica del sistema finanziario dei nostri enti politici minori, tutte queste forme di tassazione stanno l'una accanto all'altra, senza che le unisca nesso logico o criterio organico di sorta, e prive affatto di qualsiasi indirizzo verso la coerenza e l'armonica congruità. Nella fretta di sostituire e coll'apparente disegno di colmare le lacune, che nelle entrate comunali si venivano formando in conseguenza delle restrizioni, ogni giorno più

larghe, alla facoltà di sovrimporre alla ricchezza mobiliare ed immobiliare, il legislatore attribuiva ai comuni nuovi cespiti di entrata, senza fermarsi ad indagare sull'indole di essi, ed a riguardare se la loro funzione corrispondesse ai fini voluti. Onde il sistema, difettoso fin dalla sua origine, divenne ancora più difettoso; aumentarono le insufficienze, aumentò la confusione, e là, dove si cercava di mettere l'equilibrio, si fecero invece più gravi gli esquilibri e le diseguaglianze.

2. E così certamente la tassa di esercizio e rivendita, quella sulle licenze e l'altra sulle insegne hanno il carattere d'imposte reali sul reddito industriale. Questo, interdetta ai comuni la facoltà di sovrimporre ai redditi di ricchezza mobile, veniva a restare totalmente escluso dagli oggetti della imposizione comunale, sicchè tutte e tre quelle forme tributarie speciali avrebbero dovuto funzionare in guisa, da far concorrere, con misura equilibratrice, ai carichi locali anche i possessori dei redditi, derivanti dallo esercizio delle industrie e del commercio. E tale sembra sia stato l'intendimento del legislatore.

Però non doveva tardare molto ad sperimentarsi, che la natura delle imposte sopradette, principalmente per la irrazionalità dei metodi della loro esecuzione, si opponeva a far raggiungere alle medesime quegli scopi, per cui pareva fossero state istituite. Avvenne di fatti, per esempio della tassa di esercizio e rivendita, che, mentre per la legge 11 agosto 1870, che la istituiva, sembrava che la stessa avesse ricevuto il carattere d'imposta reale sui proventi dei capitali industriali, invece poco dopo, nel regolamento d'esecuzione della legge medesima (regol. 24 dicembre 1870), si muta di punto in bianco sistema, e, mentre, da un lato, si escludono dalla tassa di esercizio e rivendita gli stipendi, i salari ed i capitali dati a mutuo, dall'altro lato, vi si comprende lo esercizio di qualsiasi professione; con il che la tassa di esercizio e rivendita perde il carat-

tere d'imposizione reale e colpisce anche i redditi dei servizi personali. E similmente difettosa ed equivoca, sia per indole propria e sia pure per la irrazionalità dei metodi della sua esecuzione, si addimostro' ben presto la tassa sulle insegne, la quale spesso diede luogo ad ingiuste duplicazioni, confondendosi colla tassa di esercizio e rivendita, colla quale ha comune la materia imponibile, senza che però gli elementi di questa ammettano distacchi tali, da potersene fare oggetto di due forme diverse d'imposizione (1). Ed in fine qual'è l'indole vera della tassa sulle licenze? La legge le ha attribuito il carattere d'imposta diretta, laddove sarebbe stato più conforme alla sua natura, che fosse collocata tra le tasse propriamente dette, cioè fosse prestata al comune in corrispettivo dell'autorizzazione e concessione, a cui corrisponde; senza di che la stessa porta sempre ad una duplicazione della tassa di esercizio e rivendita, per gli stessi motivi per cui è duplicazione della tassa di esercizio e rivendita la tassa sulle insegne (2).

Ma non sono solamente questi fin'ora indicati i difetti delle tre imposte complementari sugli esercizi e rivendite, sulle insegne e sulle licenze. Il vizio di esse risiede soprattutto nelle forme della loro esecuzione, cioè nei metodi della loro ripartizione, nei criteri della loro commisurazione e simili. La tassa sugli esercizi e rivendite, di fatti, non è distribuita in proporzione del reddito, ma invece per categorie fisse, ragion per cui si dice, che con essa non si colpisce il reddito degli esercizi e delle rivendite, ma il solo fatto degli uni e delle altre.

Da ciò uno dei principali difetti di questa forma speciale d'imposizione, giacchè, nella scelta dei criteri per la commisurazione della medesima, mentre, da un lato,

---

(1) MAGLIANI: *Op. cit.*, nella « *Nuova Antologia* », ott. 1878, 508.

(2) SAREDO: *Op. cit.*, III, 572.



la norma più sicura resta sempre l'ammontare del reddito, con considerazione a tutti gli elementi, in base ai quali lo stesso può preventivamente essere determinato, tra cui la natura dello esercizio, il numero degli ambienti, in cui avviene, quello delle persone ad esso addette e simili, d'altro lato, la legge ha creduto di dover tenere anche conto del criterio della sede, in cui lo esercizio si svolge, e quindi di stabilire i massimi della tassa, a secondo dell'importanza dei comuni, desumendola dall'ammontare della popolazione dei medesimi che ha distinto in sei categorie, in ciascuna delle quali, a misura del decrescere del numero degli abitanti, scema il massimo della misura della imposta. Ed allora succede, che, per quanto voglia farsi prevalere nella commisurazione il criterio del reddito, i limiti massimi imposti dalla legge agiscono sempre in senso negativo al regolamento municipale, il quale, se li oltrepassasse, peccherebbe d'incostituzionalità. Donde la conseguenza, che, anche quando la vastità della impresa industriale giustificerebbe una più estesa misura di tassazione, proporzionata al reddito che dalla stessa deriva, per il solo fatto che lo esercizio di essa si svolge in un comune dell'ultima delle categorie stabilite dalla legge, il massimo della imposta, che possa colpirlo, non può eccedere il massimo della misura legale, che alla categoria corrisponde.

Si aggiunga, in oltre, che la stessa ripartizione degli esercizi in categorie, per quanto la legge lasci arbitre le autorità locali di stabilirne il numero, data la tenuità dei massimi, non può mai far pervenire ad un'equa distribuzione del carico della imposta, ed invece per lo più porta ad una inevitabile uniformità di tassazione, che ripugna coi principi della giustizia distributiva. La imposta dovrebbe colpire gli esercizi industriali in misura proporzionale al loro reddito, e quindi essere suscettiva di una estesa graduazione, per la quale nella distribuzione del carico si potesse tener conto della importanza variabi-

lissima degli esercizi medesimi, della loro ampiezza, del loro sviluppo, dei loro profitti e simili. Senonchè i massimi che la legge impone sono di ostacolo ad una tale graduazione: il regolamento municipale, per esempio, di un comune di 20,000 abitanti, all'atto di determinare le categorie degli esercizi soggetti all'imposta corrispondente, trova l'ostacolo di un limite massimo assoluto di L. 150, e questo limite gli rende impossibile di differenziare il peso della tassazione, in guisa tale, che ciascuna fonte produttiva sia colpita a secondo del posto che occupa. Ragion per cui, data la grande varietà degl'imponibili, o si colpiscono in modo quasi nullo quelli minori, per proporzionare sopra di essi il carico addossato colla tassa massima sugl'imponibili maggiori, oppure, per colpire sensibilmente i primi, si rinunzia ad un'equa tassazione di questi secondi (1).

Nè ciò è tutto. Comunque le leggi posteriori a quella dell'11 agosto 1870, e perfino lo stesso regolamento di esecuzione della medesima, abbiano in seguito, diversamente da essa, voluto disporre, e la quasi costante giurisprudenza abbia voluto interpretare, la natura vera della tassa sugli esercizi e rivendite rimase sempre quella d'imposta reale, con cui originariamente sorse, e che si rispecchia nei metodi della sua esecuzione. Invece poco dopo si compresero in questa imposta anche i proventi delle professioni, cioè una categoria di redditi personali, a colpire i quali essa, per la sua indole originaria, era da ogni punto di vista disadatta. Ed è avvenuto, in conseguenza, che i redditi professionali molto spesso sono sfuggiti alla tassazione degli esercizi e delle rivendite, e ciò non tanto per la convinzione che i medesimi vadano esenti dal carico, ma invece per le grandi difficoltà di poterli efficacemente colpire, tra le altre cose

---

(1) CONIGLIANI: *Op. cit.*, 209.

facendo anche difetto i mezzi idonei del loro accertamento e della loro valutazione. Come altresì, sempre a causa della incerta indole e degl'incerti confini del tributo, nonchè della insufficienza delle forme della sua esecuzione, sono sfuggiti al carico relativo vari altri esercizi, che le leggi vi hanno espressamente compreso, ma che, invece, fino ad oggi in molti comuni hanno goduto della più ingiustificata esenzione.

3. Tanto per la tassa di esercizio e rivendita, alla quale non sono niente affatto preferibili le altre due forme di tassazione complementare sulle insegne e sulle licenze. Entrambe, di fatti, come abbiamo visto, quasi sempre portano ad una duplicazione della prima, avendo per oggetto la stessa materia imponibile e lo stesso lucro presunto; sono quindi due forme artificiosamente staccate da un'unica gravezza, il cui più sicuro risultato pare sia quello di complicare maggiormente l'ingranaggio finanziario dei comuni. Senza dire, poi, che la irrazionalità dei metodi della loro esecuzione porta fino a questi estremi, che, per esempio, la commisurazione della tassa sulle insegne è ragguagliata al numero delle lettere scritte sulle medesime ed al numero degli emblemi e dei fregi in esse contenuti. Criterio questo oltremodo ingiusto, osserva il Saredo, non essendovi alcuna ragione, perchè Pio debba pagare meno di Bartolomeo, e che aggrava in oltre i commercianti più piccoli, i quali hanno bisogno di un numero assai maggiore d'indicazioni, per attirare il pubblico, al confronto delle grandi ditte ben note ed accreditate! (1).

4. Ma causa di più fondate lagnanze da parte dei contribuenti ed oggetto di più disparati giudizi da parte degli scrittori è stata la tassa comunale sul bestiame, istituita

---

(1) SAREDO: *Op. cit.*, III, 572. La legge dà anche ai comuni la facoltà di raddoppiare la tassa per le insegne scritte in lingua straniera. Quali saranno mai le ragioni logiche e giuridiche di questa disposizione?!

dalla legge 26 luglio 1868, avente anch'essa indole d'imposta reale, e diretta a colpire il capitale agricolo.

Com'è noto, questa forma tributaria non è una nuova creazione delle leggi dello stato unitario italiano, ma, invece, ci viene dalla legislazione antica, con questa differenza però, che, mentre in origine e per molto tempo essa ebbe e mantenne il carattere di corrispettivo sul pascolo concesso al bestiame sulle terre comunali, invece nella sua più moderna fase fu organizzata con criteri, ben diversi dai primitivi, d'imposta reale, che colpisce il bestiame, considerato come indice indiziario del capitale investito nella industria agricola e del profitto dell'agricoltura medesima. Ragion per cui la legge, che la istituiva, mirava anzitutto a renderla d'uso prevalente delle comunità rurali, e la disciplinava in guisa, che colpisse l'oggetto della imposizione nelle mani del suo possessore e nel territorio, in cui si fosse trovato.

Or, se effettivamente il bestiame fosse indice misuratore dell'ammontare del capitale investito nella industria agricola, se tra questo e quello intercedesse un rapporto sicuro ed invariabile, se per giunta i metodi di esecuzione della tassa sul bestiame potessero evitare, che la stessa desse luogo a quei gravi danni ed a quelle ingiuste sofferenze, di cui sarà parola; forse di questa forma d'imposizione si potrebbe dire, che, a preferenza di molte altre, risponda agli scopi, per cui fu a favore dei comuni istituita.

Senonchè molto non occorre a dimostrare, come mai, o quasi mai, il bestiame sia indizio sicuro del capitale impegnato nella industria agricola. Specialmente nei luoghi a coltura intensiva è erroneo parlare di un rapporto costante tra l'uno e l'altro; le proporzioni, invece, sono variabilissime da terra a terra e da momento a momento (1), sicchè

---

(1) ALESSIO: *Saggio sul sistema tributario italiano*, I, 358 e segg.

la tassazione, basata su quel criterio, non può non produrre le più ingiuste diseguaglianze, ed ostacolare in tal guisa lo sviluppo di quei metodi razionali di produzione, su cui l'avvenire dell'agricoltura poggia tante fondate speranze.

Si aggiunga a questo, che la tassa sul bestiame, data principalmente la imperfezione dei metodi della sua esecuzione, si confonde facilmente coll'altra sulle bestie da tiro da sella e da soma, forma ben distinta dalla prima, e che può legalmente con essa coesistere nello stesso comune. Sicchè, data l'incertezza dei confini tra l'una e l'altra, e data anche la estesa facoltà che la legge accorda agli amministratori locali, nell'applicazione di entrambe, avviene spesso in molti comuni, soprattutto nei più piccoli e più miseri, che il carico di tutte e due le forme si cumuli sullo stesso oggetto, rendendone insopportabile il possesso a coloro, di cui pure costituisce il mezzo indispensabile del lavoro e della sussistenza.

Nè ciò è tutto, imperciocchè la legge 26 luglio 1868, che istituiva la tassa sul bestiame, quantunque disponesse, che i regolamenti per la esecuzione di essa dovessero essere deliberati dalle autorità tutorie provinciali ed approvati con decreto reale, pure, come si disse, diede larghe facoltà agli amministratori locali, autorizzandoli a fare altri regolamenti speciali, concernenti l'accertamento della materia imponibile, i modi di pagamento e simili altre formalità, senza tacere, per giunta, che lasciò agli stessi aperto l'adito, onde eccedere le misure massime stabilite dai regolamenti provinciali, per via di deliberazioni da sottoporre a superiori consensi, che furono sempre dati colla massima liberalità. Ed avvenne, in conseguenza di ciò, che, data l'indole della forma d'imposizione, comoda, sicura e largamente produttiva, molti comuni ed in ispecial modo quelli rurali ben presto se ne avvalsero senza limiti e

senza discrezione (1), colla colpevole complicità del governo, il quale, scevro da qualsiasi preoccupazione ed indifferente di fronte alle continue lagnanze, che da ogni parte gli arrivavano, tollerò sempre gli abusi, le violenze e le oppressioni; e frattanto l'agricoltura e la pastorizia, colpite alla loro base, deperivano, con grave menomazione degli interessi più vitali del paese.

La tassa sul bestiame, adunque, al pari delle altre tre forme d'imposizione sugli esercizi e rivendite, sulle insegne e sulle licenze, non può mai più incontrare il favore di chi ami ricondurre l'ordinamento tributario locale dentro i suoi giusti confini e nella custodia dei principi più razionali del diritto d'imporre; la esperienza di oltre trent'anni ne ha messo a nudo tutti i difetti e l'ha addimosttrato come causa continua d'ingiustizie e demoralizzazione; di essa, per tanto, come delle altre tre, si può senza esitare chiedere l'abolizione.

5. Senonchè qualsiasi proposta di esclusione dall'ordinamento finanziario comunale delle quattro forme tributarie, di cui fin'ora ci siamo intrattenuti, non è mai da confondere coll'altra di rendere esente dal carico dell'imposizione locale la ricchezza, che appunto di quei quattro tributi forma l'oggetto. Trattasi, in vero, di due questioni essenzialmente diverse, le quali, invece, se si equivalessero, l'abolizione delle tasse sugli esercizi e rivendite, sulle insegne, sulle licenze e sul bestiame porterebbe alla conseguenza, che resterebbero esenti dal carico della imposizione locale i proventi di una fonte copiosissima di reddito, quali sono i capitali mobili investiti nella industria, nel commercio e nell'agricoltura.

---

(1) Nel 1871 la tassa sul bestiame diede un provento di 4,675,764 l., 3,305,090 l. nei comuni rurali, 1,170,474 l. negli urbani; nel 1896 il provento si era quasi triplicato, raggiungendo la somma di 15,243,946 l.: *Annuario statistico italiano*, 1898, Roma, 1898, 553.

E sarebbe questo grave errore, per cui verrebbero ad essere contraddetti i criteri fondamentali del diritto d'imporre dei comuni, con tutte le ragioni che lo giustificano e ne determinano i confini. Di fatti sulla ricchezza mobile, stabilmente investita negli svariatisimi esercizi ed imprese, di cui riesce quasi impossibile determinare il numero e specificare la natura, ma che di giorno in giorno vanno acquistando importanza ed espansione sempre maggiori, si riflettono le utilità del maggior numero degli uffici ed istituti locali, e quindi dello insieme delle spese pubbliche per i medesimi occorrenti. Noi qua non ripeteremo tutti gli argomenti che più innanzi avemmo occasione di svolgere, quando trattammo della indole e dei fini dei servizi pubblici del comune e della corrispondenza tra gli stessi e le fonti economiche, di cui proteggono e favoriscono la prosperità e lo sviluppo, provocandone gli aumenti di valore e di reddito; solo ricordiamo di aver dimostrato, colla scorta dei migliori principi e coll'autorità delle più accreditate teorie, come dagli istituti e dagli uffici pubblici locali primi a trarre, direttamente ed indirettamente, i più copiosi vantaggi siano le fonti economiche produttive nel luogo esistenti, e quindi che la base della imposizione del comune debba essere la imposta reale sulla proprietà mobiliare ed immobiliare, che in esso abbia funzione attiva.

Or, i capitali mobili, investiti nel commercio, nell'agricoltura ed in generale in tutte le imprese industriali, colle svariate forme sotto cui si esercitano, rappresentano parte notevolissima della ricchezza mobile della nazione, e sono appunto tali imprese, stabilmente costituite, che al pari della proprietà immobiliare dei terreni e dei fabbricati, per le ragioni che più sopra abbiamo esposto, usufruiscono largamente dei vantaggi del maggior numero degli uffici locali. Sicchè l'abolizione delle vigenti tasse sugli esercizi e rivendite, sulle insegne, sulle licenze e sul bestiame, la prima e l'ultima in ispecial modo, deve sem-

pre intendersi nel senso di una razionale trasformazione delle medesime, operata in guisa, che le stesse siano ricondotte in quella forma od in quelle forme, che ne assicurino l'efficace funzionamento, rendendole mezzo adatto a colpire quelle fonti, che devono essere colpite, senza tutte le incertezze di oggetto, di misure e di metodi, le quali fino al giorno d'oggi hanno fatto di quelle speciali imposte strumenti d'ingiustizia e sperequazione.

La questione, adunque, ciò posto, si presenta con confini ben definiti. La ricchezza mobiliare stabilmente investita deve concorrere ai carichi della imposizione locale per le stesse ragioni, per cui vi concorre la proprietà immobiliare, e quindi con una forma tributaria, che abbia carattere d'imposta reale e vada a fondersi, integrandolo, coll'unico istituto finanziario, che possa costituire la base della tassazione del comune, cioè l'imposta diretta sul prodotto netto della ricchezza, economicamente produttiva, dei mobili e degli immobili. Ed è questo, a parer nostro, l'unico rimedio, il quale, da un lato, possa assicurare il perfetto equilibrio tra le varie forme, di cui l'ordinamento tributario locale si compone, e, dall'altro, ricondurre ciascuna di esse nei suoi naturali confini, semplificandone e nello stesso tempo rendendone sicuri i metodi della esecuzione.

A nessuno certo è dato d'ignorare, che in Italia, specialmente dal 1870 a questa parte, la ricchezza mobile, sottratta dalla legge 11 agosto di quell'anno ai centesimi addizionali, partecipa ai pesi dell'imposizione del comune in rapporto tutt'altro che proporzionale alla sua importanza, e che gl'investimenti capitalistici di tutte le svariate forme d'intrapresa, mentre in trent'anni di vita economica, coll'ausilio efficacissimo dell'azione degli uffici pubblici locali, sono venuti acquistando sviluppo e prosperità sempre maggiori, fino al punto di conquistare uno dei migliori posti tra le fonti produttive della ricchezza della nazione, contemporaneamente, per opera delle



leggi, si sono venuti sottraendo al carico di quelle spese, a cui in larga misura dovrebbero concorrere, per la loro posizione, che li mette a contatto diretto ed immediato coll'oggetto delle spese medesime e colle utilità che ne derivano, e che su di essi si ripercuotono. Invece è successo, che quasi tutto il peso dei tributi locali si è addossato sopra i prodotti della proprietà immobiliare e sulla ricchezza destinata al consumo, mentre quelle stesse forme tributarie complementari, le quali, per gli scopi per cui erano sorte, dovevano funzionare siccome strumenti di tassazione dei capitali mobili, piuttosto che rimettere l'equilibrio nella distribuzione dei carichi, finirono col pervenire agli opposti risultati; chè, delle due principali, la tassa sul bestiame rese più sperequato il carico della proprietà agricola, mentre quella sugli esercizi e sulle rivendite, per la irrazionalità dei metodi, con cui fu disciplinata, si diresse a preferenza verso le piccole aziende industriali, a contatto diretto col consumatore, di cui per conseguenza rese più deplorabile la sorte. I grandi capitali, invece, ed i prodotti delle grandi imprese e dei grandi esercizi sfuggirono quasi totalmente all'obbligo e godettero della più ingiustificata esenzione.

Ora, perchè il perpetuarsi del doloroso spettacolo di così evidente ingiustizia possa essere radicalmente eliminato nelle sue vere cause, e perchè l'ordinamento tributario dei comuni possa essere sistemato in guisa tale, che la ripartizione dei carichi pubblici pervenga allo stato di perfetto equilibrio, come i più sani principî del diritto d'imporre richiegono, è necessario che i capitali mobili, stabilmente investiti ed economicamente produttivi, concorrano alla tassazione comunale, non più per via di quei congegni finanziari, che la legislazione nostra ha fin'ora preferito, e la cui inefficacia ed insufficienza sono state chiaramente comprovate da trent'anni di esperienza, ma, invece, in virtù di una forma tributaria, che presenti tutti i requisiti adatti:

indole certa, contorni precisi, metodi sicuri ed uniformi; e sia un'imposta di natura reale, la quale, risalendo fino alla fonte produttiva dei capitali medesimi, ne colpisca il prodotto netto, depurato da tutti gli elementi estranei, e commisurato, non già alla base di criteri e forme di valutazione fallaci ed arbitrari, come quelli che la vigente legislazione presenta per la determinazione dell'oggetto imponibile delle odierne tasse sugli esercizi industriali ed agricoli, ma, invece, col sussidio di metodi razionali, conformi all'indole dell'imposta che si deve attuare, e rispondenti agli scopi che per essa si vogliono raggiungere.

E solo con tal mezzo, a noi pare, riuscirà possibile toglier campo a tutte le stridenti contraddizioni, a cui nel nostro ordinamento tributario locale l'applicazione delle vaghe ed imperfette forme della tassazione della ricchezza mobile ha dato sempre luogo, giacchè, quando la nuova imposta, rigorosamente sistemata, conservasse in ogni sua manifestazione il carattere reale, che le è proprio, e seguisse sempre gli stessi criteri ed indirizzi nei metodi del suo funzionamento, allora solo riuscirebbe agevole sottoporre ad un'analisi minuta il prodotto industriale, decomporlo in tutti i suoi elementi, e vedere qual parte di esso derivi dalla fonte di ricchezza che si vuol colpire, lasciando esenti tutti i fattori estranei, che, a secondo della loro natura e della loro importanza, potrebbero formare oggetto di altra forma d'imposizione.

E riuscirebbe pure con tal mezzo assai più agevole determinare quali dei proventi, che derivano dalle svariate occupazioni, in cui versa l'attività individuale, costituir possano oggetto della imposta reale sulla ricchezza mobile, e se le ragioni di questa forma d'imposizione consentano, che la medesima si estenda anche alle remunerazioni dei servizi personali, come le professioni, le arti e simili, le quali evidentemente non provengono da nessuno impiego economicamente pro-

ppria  
L'azzia

buzione della ricchezza prodotta. Con il che verrebbe senz'altro ad essere eliminata la causa delle flagranti contraddizioni, a cui dà luogo la tassa vigente sugli esercizi e rivendite, la quale, per la incertezza di natura, che le è propria, e per i difettosi metodi della sua esecuzione, consente ai poteri locali d'interpretarla nel senso più vario e contraddittorio, ora colpendo redditi, che di essa non dovrebbero formare oggetto, ora, invece, esentandone altri, che legittimamente dovrebbero esservi compresi; e tutto ciò con la più larga incoerenza di criteri e colla maggiore arbitrarietà di giudizi.

6. Risolto in tal guisa il problema della tassazione dei redditi di ricchezza mobile, resta ancora a risolvere l'altro, non meno grave, della determinazione della forma tributaria, che possa efficacemente colpire, dentro i limiti della funzione che i principi le attribuiscono, il reddito generale. Dell'opportunità di questa forma di tributo noi ci siamo altrove occupati, dimostrando, come un ordinamento tributario comunale, il quale risultasse di sole imposte reali, tra gli altri sui difetti, presenterebbe quello di lasciare esenti dal carico dell'imposizione coloro, che abitano nel comune, ma che traggono i loro redditi da fonti economiche situate fuori di esso. Evidentemente anche costoro si avvantaggiano di non pochi dei servizi pubblici municipali, ed in ispecial modo di quelli così detti di civiltà e coltura, che hanno carattere d'ordine generale, sicchè sarebbe ingiusto che non contribuissero alle spese per i medesimi occorrenti (1).

Si aggiunga in oltre a questo, che i criteri fondamen-

---

(1) Cap. II, 61. Si può anche in proposito consultare la copiosa letteratura citata in nota a pp. 51-52.

tali, su cui si asside e da cui deve in ogni caso essere guidata la sistemazione dell'ordinamento tributario dei consorzi politici minori, reclama la più possibile corrispondenza tra le spese e le entrate dei medesimi, nel senso, che il sacrificio del tributo che il comune impone debba trovare la sua piena giustificazione nella ipotesi effettiva, che il provento dello stesso rappresenti il corrispettivo del servizio che il comune appresta, o, per lo meno, venga diretto alla creazione ed al mantenimento di quegli istituti ed uffici comunali, la cui utilità prevalentemente si riflette e protegge gl'interessi di coloro, che del tributo vengono gravati.

Certo, secondo più sopra si ebbe cura di dimostrare, per le forme speciali di tassazione, come le tasse propriamente dette ed i contributi di miglioria, nonchè per le imposte reali sulla ricchezza mobiliare ed immobiliare, riesce più facile la determinazione dei singoli interessi prevalentemente protetti dai servizi pubblici municipali, e quindi più approssimativa la commisurazione tra le utilità derivanti da questi servizi ed il sacrificio del tributo, che in corrispettivo s'impone; ragion per cui si ammise, che tutte quelle forme tributarie debban poggiare sul principio delle controprestazioni; mentre, invece, si riconobbe doversi piuttosto applicare alla imposta personale sul reddito il criterio della capacità contributiva; e ciò perchè la natura delle forme d'attività del comune, in cui predomina il carattere d'interesse pubblico generale, non consente in guisa alcuna, che, anche in maniera approssimativa, possa essere specificato il beneficio individuale, per commisurarlo al sacrificio del tributo (1). In ogni modo, però, resta sempre vero, qualmente vi siano servizi locali, e precisamente quelli di cui or ora parlavamo, dai quali traggon vantaggio

---

(1) Cap. II, 49 e segg.

tutti i cittadini del comune, indipendentemente dalla loro qualità di proprietari e possessori delle fonti economiche produttive localizzate, ed invece per il solo fatto della loro esistenza nel medesimo e dei rapporti meramente personali che vi esercitano; e che questa sola circostanza basti a determinare in loro l'obbligo di concorrere con una forma tributaria personale al mantenimento degli uffici e degli istituti comunali, di cui quei servizi formano l'oggetto (1).

7. Però, appunto perchè la imposizione personale, di cui ci occupiamo, in tanto può essere giustificata come forma d'imposizione locale, in quanto il suo provento venga destinato alla fondazione ed al mantenimento d'istituti ed uffici pubblici locali d'interesse generale, di cui sono pur così vari lo sviluppo e l'importanza da un comune ad un altro, ne deriva di conseguenza, che mai per questa forma d'imposizione si possano adottare criteri d'identità nei saggi e nei rapporti, ma debbano invece gli stessi differenziarsi tra comune e comune, proporzionatamente alla estensione del fabbisogno, al quale devono far fronte.

Ragion vuole pertanto, che nell'applicazione dell'imposta personale sul reddito, si tenga gran conto della distinzione tra grandi e piccoli centri di popolazione, tra comuni urbani e comuni rurali. Nei primi, cioè nei centri cittadini e nei comuni urbani, le forme dell'attività politica, quelle forme di attività, cioè, che hanno per oggetto uffici pubblici d'interesse generale, assumono sviluppo ogni giorno progrediente, negli altri, invece, com'è a dire nei piccoli centri di popolazione e nei comuni rurali, l'indole di associazioni economiche resta quasi sempre allo stato primitivo, e le spese pubbliche rimangono presso a poco circoscritte al sostentamento di quegli uffici, che mirano alla tutela d'interessi strettamente materiali (2).

---

(1) NASSE: *Op. cit.*, nella « *Die Kommunalsteuerfrage* », 295 e segg.

(2) BILINSKI: *Op. cit.*, 174 e segg.; ALESSIO: *Cit. Saggio*, II, 984.

Per tutto ciò, adunque, è legittimo concludere, che la imposta personale sul reddito, come forma tributaria comunale, deve colpire a preferenza gli abitanti delle grandi città e con misura mano mano decrescente quelli dei centri medi, fino a rendersi minima ed in ultimo grado nulla nei comuni rurali di piccola popolazione.

Questa è una prima norma, di cui nella sistemazione della imposta personale sul reddito, non può non tenersi gran conto, senza non contravvenire alle stesse ragioni, dalle quali la medesima, come forma tributaria comunale, viene giustificata. Ma non è la sola. La imposta personale sul reddito, come forma tributaria del comune, deve anche essere sistemata con saggi progressivi e con esenzione di quote minime.

Ed in vero, secondo si è già dimostrato, a questo tributo, per l'indole che gli è propria, e per i motivi che giustificano la sua introduzione nell'ordinamento finanziario locale, non si adatta in guisa alcuna il criterio delle prestazioni reciproche, ma deve invece applicarsi l'altro della capacità contributiva, di cui evidentemente dà la misura concreta quella sola parte di reddito, che eccede la quantità di ricchezza occorrente alla soddisfazione dei bisogni individuali più necessari. E siccome, come il Wagner nota, la capacità contributiva cresce sempre più fortemente, di quel che il reddito aumenti, giacchè quanto più copiosa è la ricchezza, tanto minore è la parte proporzionale che di essa si applica alla sussistenza, e molta parte può dedicarsi ai consumi di lusso ed alla capitalizzazione, ne viene di conseguenza, che il principio della capacità contributiva determina la legalità dei saggi progressivi (1). Come determina altresì la legalità della esenzione delle quote minime, giacchè, là, dove il reddito individuale è talmente

---

(1) WAGNER: *Op. cit.*, trad. nella « *Biblioteca dell' Economista* », Ser. III<sup>a</sup>, p. II<sup>a</sup>, 940 e segg.

limitato, da essere appena sufficiente alla soddisfazione dei bisogni più necessari alla vita, cessa la capacità contributiva e quindi anche l'obbligo alla imposta.

Del resto, astrazion facendo da qualsiasi ricerca in ordine al vero principio, in virtù del quale nella ripartizione del carico dell'imposizione possa la eguaglianza tributaria venire attuata, nè per nulla intrattenendoci intorno alle numerosissime questioni, che in proposito dai più eminenti economisti sono state fatte; è noto ormai, che il criterio della eguaglianza tributaria non può intendersi che in solo significato, quello, che la quantità di ricchezza che ognuno cede al consorzio politico sotto forma d'imposta per l'appagamento dei bisogni pubblici presenti per ciascun contribuente eguaglianza di valore, abbia, cioè, per tutti la medesima utilità relativa; e siccome la utilità relativa decresce in misura più che proporzionale di quel che il reddito aumenti, così, perchè la porzione di questo reddito, che si cede sotto forma d'imposta all'ente pubblico, presenti il medesimo valore per ciascun contribuente, è necessario che aumenti di quantità in misura più che proporzionale al crescere del reddito, di cui si dispone. Come altresì dal criterio sopra cennato della eguaglianza tributaria deriva la esenzione delle quote minime di reddito, destinate alla soddisfazione dei bisogni necessari alla vita, giacchè, presentando questi bisogni il massimo grado di utilità finale, e non restando altro margine di ricchezza disponibile per la soddisfazione dei bisogni collettivi, il principio utilitario non consente che una porzione di quel reddito sia destinata a soddisfare questi bisogni, che rispetto ai primi si presentano con intensità di gran lunga inferiore (1).

Adunque, perchè la imposta personale sul reddito possa rispondere ai motivi, che ne legittimano la introduzione tra

---

(1) Si consulti in proposito: GRAZIANI: *Op. cit.*, 278 e segg.

le forme dell'imposizione locale, e perchè possa pienamente attuare il principio dell'eguaglianza tributaria, è necessario, anzitutto, che venga sistemata in guisa, che sia reso possibile di tener conto dello sviluppo e della intensità, tra comuni e comuni, di quei bisogni collettivi, a cui il provento di essa deve far fronte, e quindi s'impone la determinazione di un criterio distintivo, tra enti ed enti, in base al quale tra gli stessi la imposta possa differenziarsi e seguire nella sua misura e nei suoi rapporti lo sviluppo e la intensità di quei bisogni e l'ammontare delle spese pubbliche per soddisfare gli stessi occorrenti; è necessario, altresì, che nella sua ripartizione individuale adotti saggi progressivi e provveda alla esenzione delle quote minime. E con ciò solo può riuscire agevole di tenere la imposta personale sul reddito, come forma tributaria locale, nei limiti della funzione complementare, che le è propria.

E viene ora il terzo problema, di cui anche altrove (cap. II, p. 64) ci siamo intrattenuti. L'obbligo di corrispondere la imposta si baserà sul criterio del domicilio ovvero su quello della residenza? La soluzione, a parer nostro, non può presentare dubbio alcuno: Il criterio più sicuro, il solo accettabile, è quello del domicilio.

E di fatti, se la imposta in tanto è dovuta, in quanto si riconosce la legittimità di far concorrere al carico dei tributi comunali i cittadini, indipendentemente dalla loro posizione di proprietari e possessori delle fonti economiche produttive localizzate, ed invece per il solo fatto dei rapporti personali che nel comune esercitano, per cui sono messi a contatto diretto con gl'istituti e gli uffici pubblici di esso, che hanno carattere d'ordine generale, e dall'azione dei quali traggono cospicue utilità; se la imposta personale sul reddito, come forma tributaria comunale, mira a far conseguire al comune i mezzi necessari per la fondazione ed il mantenimento di tali uffici ed istituti; se la sua equa ripartizione, per giunta, reclama quei processi



di differenziazione nei limiti e nei rapporti tra luogo e luogo e quella scala di progressione nei saggi, di cui avanti è parola; l'unico sicuro criterio, che possa esser messo a base della determinazione dell'obbligo della prestazione, è senza dubbio quello del domicilio, il luogo, cioè, dove la persona ha la sede principale dei suoi affari ed il centro di direzione dei suoi interessi, che quasi sempre viene a corrispondere al luogo della dimora abituale, che in ogni modo è quello dove la persona esercita direttamente ed indirettamente il massimo dei suoi rapporti individuali, e dove, infine, riesce assai più facile la constatazione e la valutazione, se non certa, maggiormente approssimativa, del suo reddito, con considerazione a tutte quelle circostanze, obbiettive e subbiettive, per cui, a parità di reddito, varia tra un individuo ed un altro la capacità economica e quindi anche la capacità tributaria.

8. Ciò premesso, esiste nel nostro ordinamento tributario locale una forma di tributo, la quale attui tutti i principi, fin' ora spiegati, e renda effettivi colla sua funzione tutti gli scopi, a cui il comune colla imposta diretta personale sul reddito dovrebbe pervenire?

Noi, allo stato presente della legislazione, di due sole forme di tassazione comunale disponiamo, che abbiano carattere d'imposte dirette personali sul reddito: la tassa di famiglia o fuocatico e quella sul valore locativo; ma a priori possiamo affermare, che nè l'una nè l'altra corrispondono ai fini voluti.

La imposta di famiglia venne ai comuni dalla legge 26 luglio 1868, la quale, però, limitavasi esclusivamente ad istituirla, investendo le Deputazioni provinciali dell'autorità di formare i regolamenti della sua applicazione, con deliberazioni, le quali per diventare esecutive dovevano essere sancite con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di stato.

Era logico, adunque, ciò posto, che i regolamenti pro-

vinciali per la esecuzione del fuocatico fossero guidati da criteri, che presentassero la più possibile conformità. Avvenne invece tutto il contrario. Specialmente per ciò che riguarda l'aspetto economico e finanziario del tributo, la più manifesta discordanza di concetti si riscontra tra regolamenti e regolamenti; la qual cosa ha prodotto, che lo stesso istituto di tassazione, da una ad un'altra delle nostre regioni e non rare volte da una provincia ad un'altra, si sia eseguito e tutt'ora si esegua colla più deplorabile varietà di forme e di metodi.

E così la tassa dovrebbe commisurarsi al reddito generale. Tale è lo intendimento della legge, che la istituiva, la quale però in proposito non esprime alcuna norma tassativa. Al silenzio della legge suppliscono i criteri dei regolamenti provinciali. Ma quanta armonia e precisione negli stessi non si riscontra, a quale abbondanza di materiali i medesimi non apprestano ai comuni, per falsare, per via dei loro regolamenti speciali, l'indole dello istituto e condurlo nel terreno della più ingiustificata opportunità! I regolamenti provinciali prescrivono conformemente, che le famiglie si devono tassare in proporzione della loro agiatezza apparente, desunta dalla estensione dei possedimenti, dal lucro professionale, dalla importanza delle industrie e simili. Con ciò il peso della tassazione si vorrebbe commisurare all'ammontare del reddito. Senonchè, così malamente determinato, il concetto del reddito si presta alle più late ed ambigue interpretazioni. Alcuni comuni lo restringono, e, nella ricerca del reddito netto, lo riducono in confini assai più limitati di quel che non convenga. Altri invece riguardano i proventi patrimoniali ed i lucri di ogni genere, e colpiscono il reddito lordo, senza detrarre i molteplici elementi estranei alla imposta. Altri, infine, abbandonando senz'altro il criterio del reddito, commisurano la tassa all'ammontare delle contribuzioni dirette erariali.

E mano mano che si procede innanzi, più i difetti au-

mentano. La tassa, a dire dei regolamenti provinciali, dovrebbe proporzionarsi all'agiatezza *relativa* delle famiglie; il che significa, che non del solo reddito si dovrebbe tener conto, ma anche delle varie circostanze e condizioni, generali e speciali, che, a parità di reddito, tra una famiglia ed un'altra fanno variare la capacità economica. Ma quali sono i comuni, i quali nella ripartizione del fuocatico valutino tali circostanze e condizioni, o che, valutandole, si facciano guidare da ragioni d'imparzialità e disinteresse?

Nè ciò è tutto: la tassa deve essere graduata, i regolamenti provinciali danno le norme direttive della graduazione e fissano i limiti massimi e minimi, che i comuni non possono elevare o ridurre, se non con deliberazioni approvate dalla Giunta provinciale amministrativa (fino a 30 Dicembre 1888 dalla Deputazione provinciale), sancite con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di stato. I comuni stessi poi accertano il reddito imponibile e vi commisurano la tassa, ovvero classificano i contribuenti in categorie fisse determinate.

Da qui numerose disformità ed insufficienze. I massimi ed i minimi della tassa, benchè variabilissimi da un luogo ad un altro, hanno dilatazione sempre ristretta, e ciò impedisce che il carico possa essere minutamente graduato in proporzione del variare del reddito. Alla stessa conseguenza porta anche il sistema delle classi, distribuite sempre in numero assai limitato ed in base ai criteri più arbitrari. Il minimo di esenzione, infine, è lasciato in balia dei più assurdi apprezzamenti: A Roma è di L. 2,000, a Firenze di L. 1,300, in molte provincie si riduce alle sole famiglie povere, in 278 comuni non sono escluse neppure queste.

V'ha di più: la tassa si distribuisce per fuochi, cioè a dire per famiglie. Ma cos'è la famiglia? La legge non la definisce, onde numerose discordanze su l'ente imponibile. In alcuni regolamenti prevale il concetto della famiglia

civile, in altri quello della convivenza, in altri quello della comunione di beni e d'interessi. E pertanto avviene, che in certi comuni si assoggettano ad una sola tassa persone, costituenti unica famiglia civile, ma che pure hanno patrimoni propri ed interessi distinti e separati; in altri un'unica tassa soddisfa l'obbligo di molte persone, per il solo fatto della loro convivenza in una stessa casa, malgrado abbiano patrimoni ed interessi distinti e separati e non siano neppure unite da vincolo familiare; in altri, infine, si segue il criterio della comunione dei beni ed interessi, che è il solo accettabile, malgrado la giurisprudenza delle Cassazioni e del Consiglio di stato non sia pervenuta a quest'ultima conclusione, se non in seguito a numerosi tentennamenti (1).

E dopo ciò i difetti della tassa di famiglia non sono per anche cessati. Resta ancora motivo d'incertezza la determinazione dell'ente pubblico, a cui la tassa è dovuta; si discute ancora, cioè, se il diritto d'imporre il fuocatico spetti al luogo del domicilio ovvero a quello della residenza abituale. Le opinioni più autorevoli, in vero, ed i casi più frequenti d'interpretazione vertono per il criterio della residenza; questo non esclude, però, che la questione tutt'ora resti allo stato di controversia, e che dia tutt'ora luogo ad infinite altre difficoltà, quando all'uno od all'altro dei due criteri voglia darsi concreta attuazione.

La tassa di famiglia, adunque, così come funziona nel vigente nostro ordinamento tributario, è ben lungi dal realizzare quei principi, a cui deve accostarsi la imposta personale sul reddito come forma tributaria comunale.

9. Ma ad essa non è in nessuna guisa preferibile l'altra sul valore locativo, istituita dal R. decreto 24 Giugno 1866.

Della quale a non pochi scrittori è sembrato, che

---

(1) CERESETO: *Op., cit.* III, 456 e segg.

possa utilmente sostituire, come forma tributaria comunale, la imposta personale sul reddito, ed adempirne gli uffici, perchè nei comuni, e specialmente nei centri cittadini, lo affitto è la forma ordinaria del reddito edilizio, e può ritenersi che un rapporto interceda tra la spesa correlativa all'affitto ed il reddito generale (1).

Senonchè, a parte la questione, ancora molto controversa nel campo della dottrina, sulla effettività o meno di tale rapporto, il quale, per lo meno, va soggetto a tante cause perturbatrici, da essere il più delle volte reso effimero ed insussistente; a parte la circostanza, da tutti riconosciuta, che mai la dimensione del reddito sia il solo indice misuratore della capacità economica delle famiglie, variando questa tra una famiglia ed un'altra, a parità di reddito, col variare di molteplici altre condizioni influentissime; a parte il fatto, che non raramente qualcuna di quelle stesse condizioni, che perturbano il rapporto tra l'estensione del reddito familiare e la capacità economica di una famiglia, quale, per esempio, il maggior numero dei componenti di essa, determini necessariamente l'abitazione di una casa di pigione più elevata, sicchè il criterio dell'ammontare dello affitto, come indice misuratore dell'ammontare del reddito, e per giunta della capacità tributaria, verrebbe a rendersi causa d'ingiuste disparità, sempre a danno dei più incapaci; a parte tutto ciò ed a parte anche la maggiore o minore efficacia pratica delle misure che i fautori della tassazione sul valore locativo propongono per correggere tutte le diseguaglianze (2); considerando la questione nello stato attuale delle cose nostre, può dirsi che la tassa sul valore locativo, così com'è dalle nostre leggi disciplinata, possa utilmente sostituire l'imposta personale sul reddito ed adempirne gli uffici?

---

(1) GRAZIANI: *Op. cit.*, 689.

(2) DALLA VOLTA: *La spesa per l'abitazione come indice della entrata complessiva*, nella « *Riforma Sociale* », 1894, I, 367-373.

Per rispondere a questa dimanda ci è necessario riportarci a quanto più innanzi abbiamo esposto intorno alla natura, alle ragioni, ai limiti della funzione ed ai criteri della ripartizione della imposta diretta personale sul reddito, come forma d'imposizione comunale. Allora abbiamo dimostrato, che la imposta diretta personale sul reddito dovrebbe funzionare qual mezzo d'integrazione e complemento delle imposte reali, nel senso che dovrebbe far concorrere al carico dei tributi locali i cittadini, indipendentemente dalla loro posizione di proprietari e possessori delle fonti economiche localizzate e per il solo fatto della loro esistenza nel comune e dei rapporti meramente personali che vi esercitano, per cui sono messi a contatto diretto con molti uffici ed istituti pubblici, dai quali traggono cospicue utilità, e di cui usufruirebbero indebitamente, qualora non fossero consociati all'obbligo di contribuire alle spese di essi per via della imposta personale, di cui è parola. Ed abbiamo dimostrato altresì, come solo con tal mezzo riuscirebbe possibile distribuire con processo diretto il carico della imposizione locale anche sopra coloro, che abitano nel comune, pur traendo i loro redditi da fonti economiche situate all'infuori di esso, e parimenti sopra quelle persone, che vivono di redditi derivanti dal capitale e dal lavoro improduttivo, non colpiti nè dalla imposta diretta sulla proprietà immobiliare, nè da quella sulla ricchezza dei capitali mobili stabilmente investiti. Ed infine abbiamo dimostrato, come la imposta personale sul reddito, per potere attuare i criteri della eguaglianza tributaria, dovrebbe essere ripartita con coefficienti differenziati tra un luogo ed un altro e con saggi progressivi nello stesso luogo.

Ora, se la tassa di famiglia, come fu dalla legge istituita, dai regolamenti provinciali interpretata e da quelli comunali applicata, è assai lungi dal raggiungere quei risultati, a cui la imposta diretta personale sul reddito nel-

l'ordinamento tributario comunale dovrebbe pervenire, e molto distante dall'attuare tutte le norme, che costituiscono la *conditio sine qua non* del suo retto funzionamento; lo stesso a maggior ragione può dirsi della tassa sul valore locativo, guardata nei limiti che le furono assegnati dal R. decreto 24 Giugno 1866 e dal regolamento 31 Gennaio 1867, e nelle forme con cui allo stato attuale praticamente funziona.

Ed anzitutto essa ha sempre trovato scarsissima simpatia presso le nostre amministrazioni locali, le quali, pervenute al completo esaurimento dei limiti della sovrimposta e del dazio di consumo, e dopo aver largamente usato del maggior numero delle altre forme tributarie complementari, specialmente di quelle per loro più comode ed utili e per i contribuenti più vessatorie, costrette, infine, a scegliere tra le due imposte dirette personali, hanno preferito di gran lunga la tassa di fuocatico. Tanto è vero, che, mentre questa nel 1895 era applicata in 5402 comuni, la tassa sul valore locativo, invece, nello stesso anno trovava applicazione soltanto in 832 comuni, la massima parte piccoli centri di popolazione non superiore agli 8000 abitanti; motivo per cui della medesima si può anche bene affermare, che il suo funzionamento sia sempre andato in contrasto colla sua vera indole e coi suoi veri fini, i quali reclamano che la tassa sul valore locativo, per adempire gli uffici dell'imposta personale sul reddito, come forma di tributo locale, deve essere d'uso prevalente delle grandi città ed esentare i piccoli centri di popolazione (1).

---

(1) Nel 1895 su 832 comuni, che avevano l'imposta sul valore locativo, 9 erano capoluoghi di provincia, 16 comuni chiusi di 1<sup>a</sup> 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> classe, gli altri comuni aperti di 4<sup>a</sup> classe con una popolazione agglomerata non superiore ad 8,000 abitanti. Ancora più gravi sono le sproporzioni nell'applicazione della tassa di famiglia: sopra 5402 comuni, che nel 1895 l'avevano adottato, soltanto 25 erano centri cittadini con più di 20,000 abitanti!

Dalla qual circostanza, che la tassa sul valore locativo non abbia trovato applicazione se non nei piccoli centri rurali, è derivato, altresì, che la medesima è caduta a preferenza sui redditi minimi, quegli stessi redditi, cioè, che avrebbero dovuto godere della piena esenzione, mentre ha lasciato immuni gl'interessi dei grandi capitali improduttivi ed i redditi cospicui dei servizi individuali, che più facilmente si raccolgono nelle città di maggior popolazione, dove sarebbe stato possibile colpirli con quei criteri e metodi di ripartizione, che attuano i principi della eguaglianza tributaria.

Del resto, data anche la ipotesi, che la tassa sul valore locativo avesse trovato terreno propizio in tutti i comuni, grandi e piccoli, urbani e rurali, la stessa sarebbe egualmente rimasta forma d'imposizione difettosa e disadatta, e ciò perchè le norme della sua esecuzione, così come vengono stabilite dal R. decreto 24 Giugno 1866 e dal regolamento 31 Gennaio 1867, sono inficcate d'irrazionalità tali, da non consentirne in guisa alcuna il regolare funzionamento.

Essa, di fatti, per espressa disposizione delle due citate fonti, avrebbe dovuto graduarsi in ragione proporzionale, sulla base del valore locativo delle abitazioni, e non era nè anche escluso di diversificare i saggi in senso progressivo.

Ma come poteva mai riuscire possibile la voluta graduazione, quando poi s'imponessa al saggio proporzionale un limite massimo del 2 % ed ai saggi progressivi un limite minimo, troppo elevato, del 4 %, da estendere fino ad un limite massimo del 10 % (1)? E come non doveva la imposta nella sua distribuzione tra luogo e luogo perve-

---

(1) Più logico, il progetto di legge del 1887 proponeva l'adottamento di un saggio progressivo estensibile dal 2 al 10 %, la diminuzione del saggio per le famiglie più numerose e la esenzione fino a 400 lire nei comuni con più di 100,000 abitanti. Vedi: RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « Trattato di diritto amministrativo » di Orlando, IX, 829.



nire alle più ingiuste ed inevitabili diseguaglianze, quando la legge nello stabilire i limiti dei saggi fissi e progressivi, seguendo ancora una volta il difettosissimo indirizzo d' uniformità, che inficia tutto lo insieme del nostro ordinamento amministrativo e finanziario, assoggettava ad identico trattamento tutti i comuni, e chiudeva in tal guisa l' adito a quella necessaria differenziazione dei saggi medesimi tra enti ed enti, che per numerosi motivi è l'unico mezzo perchè la tassa sul valore locativo non trascenda nei più arbitrari eccessi di sperequazione?

Nè cessano a tal punto i vizi di questa nostra forma tributaria locale. Altre insufficienze in essa ancora si riscontrano. Nella fretta di ricostruire, il legislatore non tenne conto di due lati interessantissimi dello istituto: la precisa determinazione sia del soggetto della tassa e sia dell'ente che la impone. Dice la legge che la tassa colpisce il valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze, ed è dovuta da qualunque persona, anche straniera, la quale tenga a sua disposizione nel comune una casa od un appartamento mobigliato, quantunque non l'occupi che rare volte.

La dicitura della legge è troppo lata, ma è troppo vaga. Ed anzitutto può osservarsi, che dessa, interpretata sul suo senso letterale più largo, porta alla conseguenza, che ogni cittadino dovrebbe essere obbligato a tante tasse intere, quanti sono i suoi luoghi di residenza, anche temporanea, in cui abbia una casa di abitazione, e che questa interpretazione dà all'imposta sul valore locativo un carattere, che non corrisponde a quello proprio della imposta personale sul reddito, come forma tributaria locale, la quale, per le ragioni che la legittimano e segnano i limiti della sua funzione, non può esser pagata se non nel solo luogo del domicilio, inteso anche come centro di dimora abituale, in cui si svolgono tutti o la maggioranza degli atti e dei rapporti personali del domiciliato. Ma, in-

terpretata la parola della legge in senso più ristretto, a cui del resto essa non si presta, per quanto corrisponda alla natura vera dell'imposta sul reddito, tosto vengono fuori nuove difficoltà, perchè invano allora si cercherebbe nella legge medesima un criterio, che valga a dirimere conflitti ed ad evitare duplicazioni di ogni genere. Che se poi si pensasse che la tassa è legittimamente dovuta in ogni comune, in cui si tiene casa di abitazione, o perchè i singoli affitti sono manifestazione della ricchezza, o per il fatto dei molteplici godimenti di ciascuno di essi; nella prima ipotesi, ciascuno scorge come sempre mal fondato sia il criterio dell'ammontare della pigione come indice misuratore dell'ammontare del reddito, giacchè la pluralità di case di abitazione in luoghi diversi non rare volte dipende da circostanze speciali, che, piuttosto che favorire, menomano la capacità economica, e quindi la capacità tributaria dell'individuo, a confronto di altri, che, a parità di reddito, a quelle date circostanze non soggiacciono; mentre nella seconda ipotesi la tassa sul valore locativo viene a perdere il suo vero carattere d'imposta diretta personale sul reddito generale, ed è più logico sia considerata tra le forme speciali di tassazione sui generi di comodità e di lusso, complementari del dazio di consumo (1).

Nè con ciò si esaurisce la enumerazione dei difetti della tassa sul valore locativo, giacchè altri ancora ne presentano gli stessi criteri per la sua applicazione e ripartizione, che spesso danno luogo a gravi questioni, specialmente in ordine a casi particolari di esenzione, che il più delle volte si risolvono in base ad apprezzamenti fallaci, arbitrari e contraddittori; e sono anche sotto vari aspetti viziosi i metodi di accertamento della materia imponibile ed inefficaci le forme di reclamo; e tutto concorre

---

(1) SAREDO: *Op. cit.* III, 586.

a mettere la tassa sul valore locativo in cattiva luce, a farla poco accetta alle autorità ed ai contribuenti, ed a renderla disadatta a sostituire utilmente, come forma tributaria locale, la imposta personale sul reddito, di cui dovrebbe adempire gli uffici.

10. La quale imposta personale sul reddito, perchè, compresa tra gl'istituti dell'ordinamento tributario dei comuni, possa tenersi conforme all'indole sua propria e nei limiti della funzione che i principi le attribuiscono, deve presentare tutti quei requisiti ed attuare tutte quelle norme, che altrove sono stati analizzati, e di cui ora non ritorniamo a parlare, ma che nè la tassa di famiglia, nè quella sul valore locativo presentano ed attuano in modo completo.

Senza dubbio, secondo bene osserva il Conigliani, ambedue queste imposte contengono i germi più convenienti per ottenere un'eccellente tassazione del reddito, ed anche a ragione il Lacava nota, che dalla fusione razionalmente condotta dell'una e dell'altra potrebbe derivarsi una terza forma più perfetta, la quale approfittasse anche, come evoluzione dello stato attuale, del vantaggio di non riuscir nuova e quindi male accetta (1).

Comunque, però, così possa essere, è certo in ogni modo, che la futura grande legge di riforma del nostro ordinamento tributario locale, se non vorrà tuttavia mantenere istituti difettosi e disadatti, se a ciascuno istituto prescelto vorrà dare quella determinata funzione, che gli corrisponde, se per giunta vorrà distribuire il carico dei tributi tra tutti gl'individui capaci, in guisa d'accostarsi, per quanto più da vicino riesca possibile, ai veri criteri dell'egualianza; nella ricerca di una forma d'imposizione personale, che colpisca direttamente il reddito, nè alla tassa di famiglia nè a quella sul valore locativo potrà dare la pre-

---

(1) CONIGLIANI: *Op. cit.*, 228.

ferenza, chè l'una e l'altra male da più di trent'anni adempiscono gli uffici che le leggi vigenti hanno loro attribuito.

Conseguenza questa in gran parte della imperfezione dei metodi, cui la esecuzione di entrambe volle affidarsi, ma in parte anche delle deficienze inerenti alla natura di esse, che non consentivano in guisa alcuna, che le medesime raggiungessero quei risultati, a cui la imposta diretta personale sul reddito, come forma complementare del sistema tributario dei comuni, deve pervenire.

11. Ed ora ci resterebbe ad occuparci degli altri istituti speciali di tassazione dei comuni, di cui fin'ora nulla abbiamo detto. Sono cinque forme: la tassa sulle fotografie, quella sulle vetture, quella sulle bestie da tiro sella e soma, quella sui cani e l'altra sui domestici.

Senonchè della prima di esse, data la sparutissima importanza e la tenuità dei proventi, può senz'altro chiedersi l'abolizione, delle altre quattro, invece, trattandosi d'imposte che colpiscono generi particolari di comodità e di lusso, con una funzione complementare del dazio di consumo, ci occuperemo nel capitolo seguente.

---

## CAPITOLO VII

### La tassazione indiretta

---

1. Nell'ordinamento tributario dei comuni italiani le imposte indirette sono rappresentate dal dazio sui generi di consumo, ma quest' unica forma di tassazione indiretta è quella, a cui i nostri enti locali devono la partita più copiosa delle loro entrate, giacchè il dazio di consumo nelle finanze comunali italiane è venuto acquistando un' importanza di giorno in giorno sempre maggiore, fino al punto d' occuparvi il primo posto anche in confronto delle sovrimeposte alle contribuzioni dirette fondiarie.

Il sistema, com' è noto, ci viene dalla Francia, dove i balzelli locali sul consumo hanno origini molto antiche. Di fatti, per trovare le prime tracce dell'*octroi* municipale in Francia bisogna risalire fino al secolo XI, all'epoca in cui le comunità urbane francesi pervengono alla conquista della libertà politica e dell' autonomia amministrativa, e mettono le basi alla loro regolare organizzazione (1).

E sono assai caratteristiche ed interessanti queste prime manifestazioni funzionali delle tasse di consumo dei comuni francesi: il dazio nasce sotto forma di privilegio che ad una città, piuttosto che ad un' altra, concede il potere

---

(1) BRASCH: *Op. cit.*, 111.

sovrano; il quale però vuole che il provento del tributo sia investito nella spesa di servizi determinati, pena la revoca della concessione. Così dura fin verso la fine del XV secolo (1). Ma da quest'epoca in poi i diritti d'*octroi* incominciano a propagarsi per tutto lo stato: le ordinanze di Moulins (1566) e di Blois (1579) l'introducono nei *pays d'élection*, altre disposizioni analoghe li estendono nel 1629 e 1683 ai *pays d'état*, Mazzarino li avoca a favore dello stato, Colbert li ridona ai comuni, riservandone a favore dello stato la metà del prodotto, la Rivoluzione li abolisce (21 febbraio 1791), poscia la stessa Costituente, che li aveva soppresso, li rimette in vigore a Parigi (27 vendemmio, anno VII); e d'allora in poi, lungo il secolo XIX, l'*octroi* riacquista l'antico terreno, si propaga sempre più, e per disposizione di molte leggi, tra cui principali il decreto imperiale 17 maggio 1809, l'ordinanza 9 Dicembre 1814 e le tre leggi, 28 Aprile 1816, 18 Luglio 1837 e 24 Luglio 1867, acquista ogni giorno maggiore sviluppo ed espansione (2).

Le cinque leggi sopra indicate regolano tutt'ora in massima parte il regime daziario dei comuni della Francia; il sistema nella sua essenza resta identico a quello di novanta anni addietro; identiche rimangono le categorie dei generi tassabili, cioè le cinque stabilite dal decreto del 1809: bevande e liquori, commestibili, combustibili, foraggi e materiali di costruzione; identici rimangono i metodi di riscossione. Nessun progresso notevole, adunque, da circa un secolo a questa parte, e l'opera della legislazione quasi

---

(1) BUROT DE L'ISLE DE CHALLAN: *Les Octrois*, Senlis, 1872, 52 e segg.

(2) Per lo svolgimento storico dei diritti d'*octroi* in Francia, oltre dei citati lavori del BRASCH e del BUROT DE L'ISLE DE CHALLAN, si consultino: D'AVENEL: *Les Octrois en France et à l'étranger*, Paris, 1881, 6 e segg.; REITZENSTEIN: *Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1884, VIII, 43-100.

del tutto negativa. Fuvvi è vero un momento, in cui lo spettacolo delle gravissime perturbazioni, di cui gli eccessi della tassazione locale sui consumi si rendevano motivo sopra tutta l'economia nazionale, parve imporsi agli uomini di governo, e certo la legge del 1867 fu in gran parte diretta a rendere il regime daziario più conforme ai principi della giustizia e dell'opportunità; tanto è vero che colla medesima si volle portare nei più ristretti limiti la misura dei dazi sui generi alimentari di prima necessità, e si tentò di eliminare tutte le cause che inceppavano la libertà di movimento all'industria ed al commercio. Senonchè gli effetti della legge non furono felici, nè potevano esserlo: il sistema era viziato alla base, ed il rimedio, con cui si cercava di correggerlo, era disadatto a raggiungere lo scopo; sicchè, malgrado tutte le limitazioni imposte dalla legge del 1867, gli eccessi della tassazione continuarono e poco dopo divennero più gravi. Ragion per cui da un trentennio a questa parte i proventi delle tasse di consumo dei comuni francesi ogni giorno subiscono crescendi favolosi, e, da 201 milioni di lire nel 1869, diventano più di 295 milioni nel 1890, ed eccedono i 326 milioni nel 1896 (1).

Però, se monca e quasi negativa è l'opera della moderna legislazione francese nei riguardi al regime daziario locale, sono invece notevoli e degni della massima considerazione i tentativi verso un migliore assetto del medesimo, con una tendenza prevalente verso l'abolizione. La letteratura finanziaria e la storia parlamentare sono ricche in proposito dei migliori esempi.

---

(1) TURQUEY: *Les octrois municipaux*, Paris, 1899, 40: Il dazio di consumo comunale in Francia nel 1823 diede L. 61,871,000, nel 1850 L. 96,000,000, nel 1869 L. 201,000,000, nel 1882 L. 289,824,000, nel 1890 L. 295,344,765, nel 1893 L. 316,296, 469, nel 1896 L. 326,143,756.

Molti altri dati sui proventi dell'*octroi*, in raffronto coll'entrate e colle spese totali dei comuni nonchè col numero dei contribuenti, si trovano nel REITZENSTEIN: *Op. cit.*, II art., nei *cit.* « *Jahrbücher* », Jena, 1884, IX, 220-9.

La reazione dei teorici contro gli eccessi della tassazione dei consumi, però, non è molto recente, giacchè può farsi risalire fino alle opere del Boisguillebert, del Vauban, del Montyon e di altri scrittori politici del secolo passato, tra cui primeggia per la forza delle argomentazioni il Turgot, il quale combatte il dazio di consumo, mettendo in evidenza tutti i difetti di questa forma di tributo, « un diritto abusivo, egli esclama, del quale si servono le grandi città a danno delle campagne, e che colpisce le derrate più necessarie all'alimentazione delle classi più povere » (1).

Ma con maggiore evidenza i difetti del dazio di consumo, le disparità a cui dà luogo, e la funesta influenza che esercita sulla economia nazionale, sono messi in luce da scrittori più moderni, quali il Barillon, il De Parieu, Orazio Sey, lo Chevalier, il Carré, il Courcelle, il Clément, il Block, il Blanc, il D'Avenel ed altri ancora più recenti, tutti di accordo nel dimostrare gli ostacoli gravissimi che dal dazio consumo derivano alle industrie ed al commercio, le sue ingiuste ripercussioni sulle classi inferiori, le sue influenze demoralizzatrici, le sproporzionate spese della sua riscossione, l'impopolarità, le molestie e simili altri vizi (2).

E presso a poco agli stessi criteri s'ispirano molti progetti di riforma, tendenti all'abolizione, che, principalmente da un trentennio a questa parte, sono venuti al Parlamento francese. Così, per esempio, s'informavano a tali criteri le proposte Bizein, quando nello aprile del 1869 e dopo nel gennaio dell'anno successivo domandava alla Camera la soppressione del dazio consumo comunale; agli stessi la proposta Ménier, quando nel 1880 chiedeva la trasformazione del dazio medesimo in tassa diretta; agli stessi la proposta, anch'essa abolizionista, presentata da Yves

(1) TURGOT: *Oeuvres*, Paris, 1844, II, 112 e segg.

(2) CLÉMENT: *Le remplacement des octrois par un impôt sur les valeurs locatives et le mobilier*, nel « *Journal des Économistes* », Paris, mars, 1878,



Guyon nel 1886, e l'altra d'identica intonazione, presentata dal Guillemet nel 1892 (1). Senonchè, come si è già visto, ogni tentativo fino al giorno d'oggi è caduto miseramente nel vuoto; la legislazione francese è rimasta ferma nei suoi antichi precetti; solo la legge 28 Dicembre 1897, facendo i primi passi sulla via della riforma, ha finito coll'esentare dal dazio comunale di consumo i generi di prima necessità, ed è questo il solo fatto, il quale permetta sperare non essere lontano il giorno, in cui le leggi della Francia, seguendo le comuni aspirazioni, perverranno alla totale abolizione dell'ingiusto balzello, contro cui da tanto tempo a buon diritto reagisce la opinione generale.

2. Però, se l'abolizione delle tasse comunali di consumo in Francia resta ancora allo stato di mera aspirazione, altri paesi, invece, sono felicemente pervenuti al compimento della grande opera riformatrice, e già da molti anni ne risentono gli effetti più salutari. Così il Belgio e l'Olanda.

Nel Belgio, prima che la legge 18 Luglio 1860 pervenisse alla totale abolizione del regime dei dazi interni, la condizione dei comuni nei riguardi a questa forma d'imposizione non era per nulla dissimile da quella, in cui versano i comuni della Francia odierna (2). Vigevano tuttavia, racconta il Marichal, i bei tempi della protezione del lavoro comunale; ogni comune, di fatti, proteggeva i suoi prodotti per mezzo di eccessivi diritti di entrata, che rendevano impossibile ai prodotti di un luogo di penetrare e far la

---

361 e segg. Una completa rassegna della letteratura francese sull'*octroi* si trova nel REITZENSTEIN: *Op. cit.*, II art., nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1884, IX, 233 e segg., e nel RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di diritto amministrativo* » di Orlando, IX, 871.

(1) TURQUEY: *Op. cit.*, 16-17. Tra le più antiche ed energiche proposte portate alla Camera francese per l'abolizione dei dazi interni sono da ricordare quella del De Genoude del 1846 e l'altra del Jorez e Soubre del 1852.

(2) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1884, IX, 263 e segg.

concorrenza a quelli dei luoghi anche più vicini. Bruxelles proteggeva dalla concorrenza dei suoi sobborghi, con un dazio di quattro lire l'ettolitro, la birra fabbricata nel suo circuito, e degli stessi metodi si servivano altre località per favorire i loro prodotti, spingendosi a tassare non solamente i vini, i liquori, i combustibili, i commestibili ed i materiali di costruzione, ma anche la frutta, gli ortaggi, le api, le profumerie, gli sciroppi ed altri generi di minutissima vendita e del più vile prezzo. In nessuna delle città poi, cui le tasse sui consumi erano consentite, esistevano franchige di transito; per trasportare da Bruxelles a Liegi una bottiglia di liquore era necessario sottomettersi a sei visite, fare sei dichiarazioni, sottostare a sei formalità, pagare sei volte la tassa. Era una guerra di tariffe allo stato latente, che minava alla base l'unità nazionale (1). E tutto ciò produceva tra il carico derivante dal dazio di consumo e quello delle altre forme tributarie locali un esquilibrio talmente enorme, che i proventi netti del primo per moltissimi anni bastarono a coprire la metà del fabbisogno delle spese totali ordinarie. Di fatti nel 1820 le spese ordinarie dei comuni, che facevano uso del dazio, ammontarono a 9,695,335 lire, ed il provento netto del dazio stesso a 5,670,435 lire, nel 1830 le prime a 12,511,947 lire ed il secondo a 5,433,094 lire, nel 1840 le prime a 15,540,102 lire ed il secondo a 7,724,380 lire, nel 1843 le prime a 15,649,082 lire ed il secondo a 8,043,561 lire, e colle stesse proporzioni negli anni successivi, fino al 1859 (2).

In questo stato di cose, adunque, non poteva non imporsi agli uomini di governo la necessità di una legge ripara-

---

(1) MARICHAL: *Les conséquences de l'abolition des octrois en Belgique*, nel « *Journal des Économistes* », Paris, février, 1878, 204 e segg.

(2) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1884, IX, 262.

trice, la quale andasse fino all'abolizione dell'ingiusto balzello, causa di così gravi inconvenienti ed ingiuste diseguaglianze.

I primi tentativi furono fatti verso il 1845, ed è appunto celebre di quest'anno (28 Gennaro) la relazione alla Camera dei rappresentanti del ministro Nothomb, nella quale furono messi a nudo tutti i difetti del sistema daziario locale, le sproporzioni delle tariffe, l'eccessive spese di vigilanza e riscossione, le illegali sperequazioni ed in fine i gravi danni, di cui si risentiva il movimento della vita economica del paese.

Poi seguirono i lavori della commissione speciale del 1848, presieduta dal De Brouckère, la quale all'unanimità concluse per la soppressione degli *octrois*, « *mesure que réclament à la fois le progrès, l'équité et la nationalité* ». Venne in seguito, nel 1856, il rapporto della sezione centrale della Camera dei rappresentanti, anch'esso concludente per l'abolizione; ed infine, dopo quindici anni di esitazioni, il progetto del ministero liberale presieduto dal Frère-Orban, che fu poi la legge 18 luglio 1860 (1).

La quale, per come si ebbe occasione di dire, arrivò alla totale abolizione del dazio di consumo locale, sostituendovi un'altra fonte di entrata, che in breve diede i migliori risultati.

Il progetto del Frère-Orban nelle sue linee generali può riassumersi nel modo seguente: L'abolizione del dazio lascia nelle finanze di 78 comuni (tanti ne usavano nel 1859) un vuoto di 11,558,145 lire. A coprire questo vuoto s'istituisce un fondo comunale, alla formazione del quale concorrono il 40 % del prodotto lordo dei proventi delle tasse postali, il 75 % del prodotto dei diritti di entrata sul caffè

---

(1) È assai interessante in proposito l'articolo di A. BERTOLINI: *Frère-Orban ed i dazi interni*, nel « *Giornale degli Economisti* », febr., 1896, 157-166.

ed il 34 % del prodotto delle accise sopra il vino e l'acquavite provenienti dall'estero, sopra l'acquavite nazionale, la birra, l'aceto e simili. Il fondo comunale si distribuisce annualmente anzitutto tra i comuni, già a dazio di consumo, il sovrappiù tra tutti i comuni in generale, in compenso dei nuovi carichi che vengono a risentire in conseguenza della legge che si vuole attuare. Ciò stabilito, il progetto prevede, che per i fini voluti il fondo comunale non può avere un annuo provento inferiore a 14 milioni di lire, i quali derivano, per calcoli presuntivi, in quanto ad 1,500,000 lire dalle poste, in quanto a 2,000,000 di lire dai diritti di entrata sul caffè ed in quanto a 10,500,000 dalle accise.

Tali furono le previsioni del progetto, che poi divenne la legge 18 Luglio 1860, e queste previsioni non soltanto si avverarono, ma sorpassarono di gran lunga l'effetto desiderato, giacchè dal 1860 in poi i proventi del fondo comunale di anno in anno acquistarono espansione sempre maggiore; tanto è vero, che, mentre nello stesso anno successivo raggiunsero la somma di 15,253,570 lire e negli anni susseguenti ebbero aumenti ancor più considerevoli, arrivarono a 22,592,848 lire nel 1870, a 27,507,295 lire nel 1882, a 28,055,000 lire nel 1895, ed ora hanno raggiunto i 30 milioni (1).

Ragion per cui l'abolizione del dazio sui consumi locali, nel Belgio, mentre da un lato segnava la fine di un iniquo sistema, che per tanti anni era stato causa continua di gravissimi perturbamenti economici e sociali, dall'altro si rendeva per i comuni mezzo efficacissimo di maggior prosperità nelle loro risorse finanziarie.

3. Avvenne così pure in Olanda. Anche in questo stato la tassazione dei generi di consumo costituiva la princi-

---

(1) MARICHAL: *Op. cit.*, nel « *Journal des Économistes* », 208; REITZENSTEIN: *Op. cit.*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1884, IX, 277-8; SAREDO: *Op. cit.*, III, 551.

pale risorsa della finanza degli enti locali, con questa differenza anzi, che, mentre nel Belgio lo esperimento del dazio di consumo locale veniva assoggettato dalla legislazione a non pochi vincoli, condizioni e formalità, che in certo qual modo valevano a frenarne gli abusi ed a limitarne l'eccessivo sviluppo, nell'Olanda, invece, la liberalità delle leggi perveniva agli effetti opposti. Del che fa prova il fatto, che nel Belgio alla vigilia della legge 18 Luglio 1860 usavano del dazio di consumo solo 78 dei 2538 comuni, laddove in Olanda, tra 1209 comuni, avevano il dazio di consumo 621 nel 1857 e 925 nel 1861.

Quali fossero, poi, i generi soggetti al carico, riesce in vero assai difficile precisarlo, tale era la disformità delle tariffe tra luogo e luogo e la molteplicità degli oggetti della tassazione. Prevalavano, a fondo quasi comune, le carni, i macinati, il vino, i liquori e le bevande alcoliche in generale, ma vi entravano anche spesso il burro, i formaggi, il carbone, la torba, il sapone ed anche la frutta e gli ortaggi. Ma era soprattutto rimarchevole la grande sproporzione tra i proventi dei dazi ed i proventi degli altri tributi. Dai bilanci del 1848 si rileva, che sopra 11,461,000 fiorini di provento totale di tutte le forme d'imposizione locale, il dazio di consumo entra per 6,534,000 fiorini, cioè approssimativamente in proporzione del 60 %. A Rotterdam, nello stesso anno, la imposta sui terreni e quella personale diedero 31,000 fiorini, il dazio di consumo 454,000 fiorini, ad Haag, tre anni dopo, le imposte reali 30,000 fiorini, il dazio 556,400 fiorini. Peggio ancora avveniva nei centri di minor popolazione: nel medesimo anno 1848 a Deventer le imposte dirette producevano 3,450 fiorini, il dazio di consumo 69,120 fiorini, ad Alkmaar il provento delle prime era 3,000 fiorini, quello del secondo 121,410, cioè un provento più che quaranta volte maggiore! (1).

---

(1) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, III art., nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1889, XVIII, 483-4.

Però la reazione al regime dei dazi comunali non tarda molto a manifestarsi ed ad esercitare una notevole influenza anche nelle alte sfere governative; specialmente verso il 1848, allo iniziarsi, cioè, di quel movimento di trasformazione di tutti i vecchi ordinamenti politici ed amministrativi, nel quale fu pure compreso il sistema finanziario locale.

L'opera di demolizione prende inizio dalla legge 6 Luglio 1850, in virtù della quale sono abolite le accise delle provincie, e sostituite alle medesime le sovrimposte alle contribuzioni dirette dello stato. Poi segue la legge 29 Giugno 1851, che riduce in confini molto ristretti i dazi di consumo comunali, limitandone la facoltà d'imposizione a quei comuni, nei quali facciano difetto i proventi delle sovrimposte. Finalmente la legge 7 Luglio 1865 arriva alla completa soppressione dei dazi locali, dando in compenso ai comuni la facoltà di elevare i saggi delle sovrimposte e cedendo loro i  $\frac{1}{5}$  dei proventi della imposta personale (1).

I casi del Belgio e della Olanda sono gli esempi più recenti (2) ed istruttivi che la storia finanziaria registri di legislazioni, le quali abbiano saputo pervenire alla più soddisfacente soluzione della questione dei dazi di consumo comunali, colla totale abolizione dei medesimi, ed i risultati pratici delle due riforme dimostrano fino alla evidenza, come malfondati siano le ragioni ed i timori, che anche al giorno d'oggi in molti altri paesi fanno sembrare siccome insana follia qualsiasi proposta di soppressione del regime daziario.

Certo nè il Belgio, nè tampoco l'Olanda, questa princi-

---

(1) REITZENSTEIN: *Op. cit.*, nei « *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* », Jena, 1889, XVIII, 496 e segg.

(2) In Inghilterra le ultime forme di tasse locali di consumo, cioè quelle sui luppoli, sul sapone e sulla carta, furono abolite con leggi del 1830, 1853 e 1860.

palmente, conducendo in porto l'abolizione del dazio di consumo locale, seppero servirsi di tutti quei mezzi e di tutte quelle risorse, che avrebbero reso completa la loro opera riformatrice; ragion per cui al presente nell'uno e nell'altro dei due stati si reclamano, come necessarie, più razionali modifiche dell'ordinamento tributario dei comuni.

Questa circostanza, però, a parer nostro, nè menoma l'alta importanza delle due riforme, nè niente affatto giustifica quei timori, di cui sopra parlavamo. Di fatti, a dire di molti, il più grave ostacolo, che si frapporrebbe all'abolizione del regime del dazio di consumo comunale, sarebbe la difficoltà di coprire con altri cespiti di entrata le perdite, di cui le finanze dei comuni verrebbero a soffrire. Senonchè è ben noto, come i proventi daziari costituissero pure nel Belgio e nell'Olanda le risorse più cospicue delle finanze comunali, e come le nuove forme di entrata, che al dazio furono sostituite, piuttosto che diminuire la potenzialità economica di quei comuni, l'abbiano di gran lunga reso più prospera e sicura. E siccome, per giunta, qualunque giudizio possa darsi del fondo comunale nel Belgio e del sistema della dotazione in Olanda, è certo in ogni modo, che mai più per l'uno o per l'altro si sia visto riprodurre esempio alcuno di tutti quei dannosi perturbamenti economici, politici e morali, a cui per tanti anni l'applicazione del dazio di consumo locale diede luogo, così è lecito concludere, che questa forma d'imposizione, sorgente continua di danni ed imbarazzi, si presti in ogni luogo ad essere soppressa, senza che la sua scomparsa precluda la via alla istituzione di altri congegni tributari, che diano ai comuni nuovi cespiti di entrata, dei quali possano largamente fruire con pieno rispetto ai principi dell'equità e della giustizia.

4. In Italia, allo stato presente delle cose, l'abolizione di tutte le tasse di consumo porterebbe nei bilanci dei comuni la perdita di un provento complessivo di 141,632,163

lire (1). Il più grave ostacolo, a cui andrebbe incontro una legge eversiva del regime daziario locale, sarebbe, adunque, quello della sostituzione di altre forme tributarie, i cui proventi potessero effettivamente coprire un così largo vuoto.

Nè invero sarebbe questa difficoltà di ben lieve momento, avuto riguardo al posto interessantissimo che tra le entrate dei comuni il ricavato dei dazi occupa. Si sa, di fatti, da calcoli ufficiali, che le entrate ordinarie comunali nel 1897 furono L. 414,274,984 e quelle provenienti dai tributi L. 351,087,910, sicchè il provento lordo del dazio consumo, in L. 157,416,184 (2), rappresenta, rispetto alle prime, una percentuale di 38 e, rispetto alle seconde, una percentuale di 45.

Ma ciò non è tutto. Il dazio, com'è noto, non funziona in ogni luogo con identità di criteri e con uniformità di metodi e misure; ne deriva di conseguenza, che da comuni a comuni è diverso il posto che nella tassazione il dazio occupa, diversa la importanza, diverso il rapporto, con cui i proventi di esso stanno coi proventi degli altri tributi.

E così, mentre come abbiamo visto, la media dei proventi daziari in tutti i comuni si ragguaglia al 45 % del totale delle contribuzioni, invece tale media varia, a secondo che si tratti di comuni chiusi o di comuni aperti, di grandi, di medi o di piccoli centri di popolazione, di capoluoghi di provincia, di capoluoghi di circondario o di comuni che non siano nè l'uno nè l'altro. Nei capoluoghi di provincia la proporzione tra i proventi del dazio di con-

---

(1) *Annuario statistico italiano, 1898*, Roma, 1898, 351. Il provento lordo del dazio di consumo comunale nel 1897 fu di L. 157,416,184, le spese di riscossione ammontarono a L. 15,748,021; ricavato netto L. 141,632,163. È questa la più recente valutazione ufficiale, di cui possiamo servirci.

(2) *Cit. Annuario statistico italiano, 1898*, 351.



sumo e quelli di tutte le contribuzioni è del 67 %, nei capoluoghi di circondario del 57 %, nei comuni aperti in genere del 33 % in fine nei comuni non capoluoghi di provincia e di circondario del 12 %. Nel 1891 i 5 milioni di abitanti dei 67 capoluoghi di provincia pagavano di dazio comunale ed erariale 125 sopra i 226 milioni di ricavato totale del medesimo, cioè il 58,41 %; nel 1895 sopra un ricavato complessivo di 152,069,884 di solo dazio comunale, gli stessi 67 capoluoghi, Roma e Napoli comprese, assorbivano 104,184,061 lire (1).

E, ciò posto, è facile giudicare, come la difficoltà, di cui sopra parlavamo, cioè di riparare adeguatamente alle perdite, che nei bilanci delle entrate locali si verrebbero a formare all'indomani di una legge eversiva del dazio di consumo, per via delle risorse di altre forme di entrata, sia effettivamente molto grave, specialmente nei riguardi ai comuni, dove il dazio si può dire costituisca la base delle finanze; e ciò tanto più, quando si consideri, che, dato l'indirizzo, a cui tende al giorno d'oggi qualsiasi razionale riforma del sistema tributario dei consorzi politici minori, appunto nelle comunità urbane, le quali sono proprio quelle che del dazio hanno fatto il cespite di entrata preferito e più copioso, per la natura delle fonti economiche e della ricchezza imponibile in esse prevalenti, il *deficit* cagionato dall'abolizione del dazio si dovrebbe in massima parte coprire coi proventi dell'imposta reale sul prodotto netto dei fabbricati e dei capitali mobili e con quelli dell'imposta diretta personale sul reddito; due forme tributarie, che, per le radicali trasformazioni a cui verrebbero assoggettate nel moderno ordinamento, entrerebbero in funzione con nuovi criteri, metodi e direzioni, i quali potrebbero per un momento perturbare

---

(1) DALLA VOLTA: *Il dazio di consumo in Italia*, nella « *Riforma sociale* », 15 Dicembre 1894, 998-99; RICCA-SALERNO: *Op. cit.*, nel « *Trattato di diritto amministrativo* » di Orlando, IX, 839-40.

la funzione di quella vita economica, in cui invece si vuol mettere il perfetto equilibrio.

Ragion per cui noi crediamo di dover affermare, che il problema dell'abolizione del dazio comunale di consumo in Italia non è di quelli, il cui studio possa assumersi a cuor leggero, ed alla cui soluzione possa pervenirsi, come a non pochi scrittori è parso, per magica virtù di proposte, più o meno fondate in teoria, ma che, riferite al campo della pratica esperienza e messe a riscontro collo stato attuale delle nostre condizioni, si appalesano, anche a prima vista, sfornite del più elementare senso comune.

5. Non pensino però i nostri uomini di stato di poter trovare nelle difficoltà, che il problema dell'abolizione del dazio consumo presenta, la giustificazione dell'indifferenza, con cui si sono tenuti di fronte al medesimo; chè la legislazione italiana è in proposito doppiamente colpevole; colpevole anzitutto di aver contribuito coll'opera sua positiva a creare quella condizione di cose, che al giorno d'oggi rende malagevole qualsiasi movimento di radicale riforma, colpevole per giunta di non aver voluto, in vista del male che ogni giorno diventava più refrattario ai rimedi, con una lenta e graduale trasformazione preparare il terreno a quel deffinitivo passo, che da tanti anni la coscienza pubblica reclama, e che ora, quando la sua attuazione si presenta più difficile, s'impone come rimedio di suprema necessità politica e sociale.

Noi avevamo ereditato lo istituto del dazio di consumo comunale dalle leggi dell'ordinamento tributario francese, dalle quali lo avevamo tratto con tutti i suoi vizi e le sue deficienze. Anche in Francia il dazio di consumo locale era sorto siccome forma d'imposizione, destinata a coprire le ultime deficienze dei bilanci dei comuni (1), e, con a base i cri-

---

(1) BRASCH: *Op. cit.*, 115.

teri del più assoluto accentramento, che in ispecial modo si riflettono nelle prime leggi posteriori alla Rivoluzione, era stato disciplinato in guisa, che pareva non dovesse mai uscire da confini ben definiti. Avvenne, invece, ben presto tutto il contrario di quel ch'era stato previsto: la precisa designazione dei generi tassabili, fatta da quelle prime leggi, all'indomani delle medesime restò come non scritta, e fu lasciata all'arbitrio delle autorità del luogo; e questo, non perchè le leggi successive si fossero ispirate a più opportuni criteri di decentralizzazione amministrativa, ma perchè i vizi fondamentali, di cui l'ordinamento generale finanziario francese era inficiato, portavano inevitabilmente a quello stato deplorabile di cose. E ne derivarono come conseguenza tutti quegli inconsiderati eccessi di tassazione dei generi di consumo, che la storia tributaria della Francia registra, tutti quegli enormi abusi, i cui effetti, ripercuotendosi sulla economia nazionale, paralizzarono il libero movimento alle industrie ed al commercio, e portarono, nel loro risultato ultimo, ad una serie copiosissima di perturbamenti politici e sociali, a moderare i quali non è ancora per nulla influita la energica reazione, che da molti anni da ogni parte della Francia contro i dazi comunali si leva, desiosa di conquistare quella legge abolitrice, in cui risiede il rimedio di ogni male.

Ebbene, la legislazione italiana, come se nulla avesse appreso dalla cattiva esperienza che da tanto tempo l'istituto del dazio di consumo comunale faceva in Francia, credette invece di poterlo adattare ai nostri consorzi politici minori (1), imponendolo ai medesimi con tutti i suoi difetti di origine, e per giunta rendendolo ancor peggiore

---

(1) Il dazio di consumo comunale vigeva anche in molte delle antiche provincie italiane, anteriormente all'unificazione. La legge del 1864 trasse ad uniformità di criteri e d'indirizzo tutti i vecchi sistemi preesistenti.

per via di quelle illogiche innovazioni nei metodi di esecuzione, che formano i tratti distintivi del regime daziario italiano in confronto di quello francese.

Così la legge 3 Luglio 1864, n. 1827, istituendo il dazio di consumo a favore dei nostri comuni, prese ad esempio il sistema delle leggi francesi per ciò che riguarda la designazione dei generi formanti oggetto della tassazione propria comunale, che furono ad un dipresso le categorie specificate dalla legge francese del 1809; bevande, commestibili, foraggi, combustibili, materiali di costruzione ed altre materie di consumo locale di natura analoga; specificazione, come ognun vede, molto incerta ed indeterminata, suscettiva delle più larghe ed arbitrarie interpretazioni.

Il regime daziario istituito dalle leggi francesi, però, malgrado tutti i suoi difetti, se non altro presenta questo di particolarmente vantaggioso, che le forme di tassazione pertinenti al comune funzionano con criteri di perfetta indipendenza da quelle pertinenti al governo centrale; i diritti d'*octroi*, di fatti, sono veri e propri dazi locali, ben distinti dai diritti *sur les boissons* e *sur les sucres*, che sono dazi specialmente riservati a favore dello stato (1). Invece la legge nostra del 1864, allontanandosi da questi criteri, volle applicare il principio della promiscuità anche alla tassazione dei consumi, e creò le quote addizionali del dazio locale al dazio governativo sui vini, sui liquori e sulle carni; la qual cosa tra le altre conseguenze portò anche a questa, che, allorquando le cresciute esigenze finanziarie spinsero lo stato ad elevare la tariffa dei dazi propri ed ad estender questi ad altre nuove voci, quali le farine, il riso, gli olii, il burro, il sego, lo strutto bianco e lo zuc-

---

(1) CERESETO: *Op. cit.*, II, 453; GIANZANA: *Commento alle leggi sui dazi di consumo*, Torino, 1895, I, 8-9.

chero, malgrado il dazio addizionale dei comuni fosse stato ribassato dal 40 al 30 ‰, i proventi del medesimo, piuttosto che diminuire, ebbero aumenti considerevoli; il che avvenne in effetto del decreto legislativo 28 Giugno 1866, i cui scopi, rispetto alla voluta limitazione del provento del dazio consumo addizionale, furono in tal guisa frustrati.

E peggio ancora provvide la legge del 1864, quando volle determinare i metodi di percezione del dazio. I comuni furono distinti in cinque classi, a secondo della loro popolazione agglomerata, e fu differenziata per ciascuna di esse la tariffa dei generi colpiti nella misura della tassazione dello stato; onde fu resa anche diversa in ciascuna classe la misura del dazio addizionale, la cui aliquota doveva seguire il tributo principale. I comuni delle prime quattro classi furono dichiarati chiusi, quelli della quinta aperti.

Or, questa diversificazione di comuni in classi ed in chiusi ed aperti, colle lievi modifiche introdottevi dallo art. 3 del decreto legislativo 28 Giugno 1866, il quale ridusse le cinque classi in quattro, dichiarando chiusi i comuni delle prime tre ed aperti quelli della quarta, nel nostro regime daziario rimase immutata e fondamentale, ed è stata causa delle più gravi contrarietà.

Di fatti, secondo si ebbe occasione di dire, in mancanza di un criterio sicuro, su cui la ripartizione dei comuni in classi potesse basarsi, fu scelto quello del variare della quantità della popolazione agglomerata, che tra tutti era il meno sicuro; e ciò tanto più, in quanto sul significato vero della espressione « popolazione agglomerata » le leggi tralasciarono sempre di dare una precisa definizione; sicchè la stessa il più delle volte fu interpretata colla più larga varietà di apprezzamenti.

Peggio, poi, avvenne all'atto dello stabilimento delle cinte. Ogni comune chiuso per finzione legale deve considerarsi limitato da una circonferenza, lo ingresso alla

1107

quale determina il momento della percezione del dazio, e che viene artificialmente segnata dal recinto delle mura, dei fossati, dei bastioni e delle barriere costruite appositamente, oppure naturalmente dalle rive del mare, del lago, del fiume, dei canali, o in altro modo amministrativamente fissato. Ma potevasi mai in proposito procedere con maggiore incertezza? Ration per cui avviene, che in certi comuni, anche, tra i chiusi, di più scarsa popolazione, la cinta daziaria ha un raggio che giunge a quattordici chilometri, estendendosi fino alle più lontane campagne del territorio, mentre, invece, alcune grandi città, grazie alla loro posizione topografica speciale, sono circonscritte da barriere, che lasciano esenti dal dazio i luoghi più ameni di villeggiatura, in cui si riversa la popolazione dei ricchi, mentre le tasse di consumo gravano prevalentemente sulle classi diseredate, costrette ad addensarsi dentro i vecchi rioni, dove minore è il prezzo di affitto delle case e solo possibile lo esercizio della giornaliera occupazione.

Nè ciò è tutto. La legge del 1864 istituiva a favore dei comuni due forme di dazio consumo bene distinte, l'una addizionale al dazio governativo, l'altra d'uso proprio comunale; quella col limite massimo del 40 % della tassa principale, questa colla misura massima del 10 % del valore dei generi colpiti (1). Quando poi le cresciute esigenze finanziarie dello stato determinarono l'aumento della tariffa del dazio governativo e vi fecero includere nuove voci, col decreto legislativo 28 Giugno 1866, che all'uopo venne a provvedere, si credette di poter neutralizzare le conseguenze della riforma, tutte a danno dei consumatori, restringendo il limite delle addizionali, che fu portato al 30 %.

---

(1) Art. 1, R. decreto 10 Luglio 1864, n. 1842. Sulla neve 10 lire a quintale, sul ferro, come materiale di costruzione, il 10 % dei diritti doganali d'importazione, esclusa la sovrimposta di guerra.

Nel tempo stesso, però, la legge, colla massima incoerenza, volle compensare i comuni degli effetti della restrizione, sicchè ammise, che il limite massimo del 10 % *ad valorem* del dazio proprio comunale potesse portarsi con decreto reale al 15 per cento, ed in oltre, che i comuni, anche per decreto reale, previo il parere della Camera di commercio, sentito il Consiglio di stato, potessero aggiungere altre materie di consumo locale a quelle indicate dallo art. 6 (1).

Ed avvenne allora, in conseguenza delle superiori disposizioni, che, da un lato, malgrado il limite massimo del dazio addizionale fosse stato ridotto del 10 %, siccome nello stesso tempo la tariffa del dazio governativo era stata elevata nella misura ed allargata nel numero dei generi, così anche i comuni si avvantaggiarono di questa elevazione ed estensione, ed i proventi del dazio addizionale, invece di diminuire, ebbero altri aumenti considerevoli; mentre, dall'altro lato, il dazio proprio comunale, sia per la concessa facoltà di essere portato dal 10 al 15 % *ad valorem*, e sia ancora per il maggior numero di voci tassabili, che poterono essere aggiunte (ed i decreti reali all'uopo richiesti furono elargiti colla massima liberalità), dal 1867 in poi venne ad acquistare una espansione ogni giorno sempre più gravosa.

Ma questo ancora non bastava. La nostra legislazione finanziaria aveva verso quei tempi ben altri interessanti problemi da risolvere, perchè potesse per un momento solo preoccuparsi delle tristi condizioni, in cui essa stessa aveva ridotto la tassazione locale dei consumi. A lei s'imponavano piuttosto gl'interessi dell'amministrazione centrale, che aveva molte nuove esigenze da soddisfare, e reclamava nuovi mezzi economici per farvi fronte.

E pertanto le leggi posteriori al decreto legislativo del

---

(1) Le stesse indicate dallo art. 13 della legge 3 Luglio 1864.

28 Giugno 1866, invece di adoperarsi a metter freno allo sviluppo eccessivo, che, successivamente al decreto medesimo e per effetto di esso, il dazio di consumo dei comuni era venuto acquistando, agirono con provvedimenti, dai quali non era d'aspettarsi che il risultato opposto.

Così, mentre gli eccessi della tassazione dei consumi locali erano in gran parte d'attribuire alla scarsa produttività delle altre forme tributarie ai comuni consentite, quale fu l'influenza delle leggi per dare a queste forme maggiore elasticità ed espansione, o per ridurre in più ristretti e naturali confini il fabbisogno delle spese dei consorzi politici minori? Rispondano in proposito i decreti legislativi 28 Giugno 1866, n. 3023, 28 Maggio 1867 e 7 e 26 Luglio 1868, nonché la legge 11 Agosto 1870, il risultato ultimo dei quali fu la totale sottrazione alle sovrimposte dei redditi di ricchezza mobile, per cui alle finanze comunali venne a mancare una delle fonti più copiose di provento. Rispondano altresì tutti i nuovi carichi, che da leggi speciali furono ai comuni in quel turno di anni obbligatoriamente addossati, e che gravarono di oneri assai sensibili i bilanci delle loro spese.

E c'è anche di più; chè le leggi dello stato, scelta la via più facile per favorire la posizione economica dell'amministrazione centrale e per esonerarla da molti dei suoi obblighi, avocando a favore di essa le migliori risorse finanziarie dei comuni, e riversando nei bilanci di questi il peso di molte pubbliche funzioni statuali, nell'attuazione dell'arbitrario programma, non conobbero più nè freni, nè moderazione. Sicchè, mentre, da un canto, ogni giorno le categorie delle spese obbligatorie dei comuni diventavano più numerose, e colla complicità delle stesse leggi diventavano ogni giorno più gravi gli sperperi delle spese facoltative, dall'altro, lo stato, con opera, ora lenta e paziente ora improvvisa e violenta, avocava a proprio favore il prodotto dei più sicuri tributi; e venne tosto la volta dei li-

•

•




miti alla sovrimposizione comunale ai redditi fondiari, che s'iniziano col decreto legislativo 28 Giugno 1866, n. 3023, a cui seguono quelli più gravi della legge 11 Agosto 1870, in virtù della quale si prescrive alle Deputazioni provinciali di non consentire ai comuni qualsiasi aumento alla sovrimposta fondiaria, oltre il limite normale, se gli stessi prima non si siano avvalsi del dazio di consumo e delle tasse sulle licenze e sulle vetture, sui domestici e sugli esercizi e rivendite, nonchè d'una almeno delle tasse sul valore locativo, fuocatico e bestiame.

E siccome, poi, nessuna di queste speciali forme di tassazione poteva per l'indole sua propria trovar quel largo campo di esperimento, da cui fosse resa capace di dare ai comuni in tutto od in parte il compenso delle mancate risorse in effetto dei numerosi limiti, di cui sopra è cenno, alla facoltà di sovrimporre, avvenne in conseguenza, che il dazio di consumo rimase la sola via di salvezza di ogni bilancio locale; ed anzi la stessa legge 11 Agosto 1870, conscia di questa necessità, non esitò un sol momento ad allargare le redine all'uso dell'ingiusto balzello, e permise ai comuni di estendere i centesimi addizionali sui generi di dazio governativo, meno le farine, pane, pasta e riso, fino al limite massimo del 50 %, invece del 30 %, com'era stato fissato dal decreto legislativo 28 Giugno 1866, n. 3018, di elevare il dazio proprio fino al 20 % *ad valorem*, invece del 10 o 15 %, com'era stato fissato dal decreto legislativo stesso, di sovratassare gli alcool ed i prodotti alcoolici nei limiti del 50 % della tassa erariale accennata allo art. 6, ed in fine di colpire, coll'osservanza di formalità determinate, altri generi non contemplati dalla legge.

6. Questo dell' 11 Agosto 1870 fu l'ultimo deffinitivo rimaneggiamento del sistema dazionario dei comuni italiani; d'allora in poi in trent'anni di vita la legislazione finanziaria, meno eccezioni di secondarissima importanza, non ha fatto un passo in avanti; il dazio comunale s'impone

cogli stessi criteri, colle medesime misure e cogli' identici metodi di più di trent' anni addietro. Ma i difetti del sistema, invece, ogni giorno si sono resi più evidenti, di gran lunga più gravi gli abusi, a cui lo stesso dà luogo, più numerose le ingiustizie e le diseguaglianze, più irreparabili i perturbamenti economici e sociali.

Le leggi, però, malgrado tutto, hanno voluto restar ferme nei loro antichi precetti. Troppo difficile è, a dir vero, il problema del dazio di consumo, troppo palesi oramai sono le aspirazioni, che da ogni parte si manifestano, verso l'abolizione di esso, e l'amministrazione dello stato ha per giunta assai interesse, onde non venga meno alle amministrazioni locali la sorgente finanziaria più facile e preferita, che le rende indifferenti di fronte a qualsiasi altra limitazione al loro diritto d'imporre, perchè la questione possa dal potere legislativo, ligio sempre al governo centrale, essere presa in seria considerazione e risolta nel senso che la coscienza pubblica e l'interesse pubblico reclamano! E si spiega in tal modo, come qualsiasi progetto di riforma del regime daziario, anche quegli stessi, che, senza proporre notevoli mutamenti, miravano a dare al sistema un assetto più razionale, siano sempre caduti miseramente nel vuoto. Naufragò il progetto Minghetti del 1875, il quale a null' altro mirava, se non ad una formale separazione del dazio tra lo stato ed i comuni. Naufragò il progetto Magliani del 1879, il quale, se non altro, voleva che il dazio non disturbasse troppo gravemente la pubblica economia, e proponeva la unificazione delle tariffe. Naufragò anche il progetto Crispi del 1887, in cui si proclamava l'abolizione del dazio di minuta vendita nei comuni chiusi, e la esenzione del medesimo, nei comuni aperti, a favore delle società cooperative per la distribuzione dei generi alimentari fatta a propri soci. Ed erano anche naufragati altri progetti, ancor più modesti nei loro propositi di riforma: quello Berio del 1881, quello Luzzatti del 1882 ed



i due dello stesso Magliani del 1883 e 1884, che non furono presi in nessuna considerazione, come senza considerazione alcuna più tardi doveva passare l'ardito progetto dello Alfani De Rivera, quando nella seduta del 6 Dicembre 1895 proponeva alla Camera dei Deputati l'abolizione del dazio di consumo comunale, « che tra tutti i balzelli è il più ingiusto, il più vessatorio ed il più sperequato » (1).

7. Dei quali progetti noi non ci occuperemo, se non per qualche breve considerazione, a cui qualcuno di essi si presta.

La legge 3 Luglio 1864, aveva mirato ad eliminare tutte le diseguaglianze, che tra comuni e comuni esistevano nei criteri di riscossione e nei metodi di esazione del dazio di consumo, ed in questo senso depongono gli studi del Sella, che della legge fu il principale ispiratore. Ma il soverchio spirito di uniformità nocque all'ordinamento che si era voluto costituire, al quale, per giunta, volle applicarsi quel sistema di promiscuità, che la stessa legislazione francese, pur così ligia ai criteri del più assoluto accentramento, aveva per il regime daziario in gran parte abbandonato. Sicchè mentre in Francia i diritti d'*octroi* sono esclusivamente veri e propri dazi di consumo comunali, in opposizione ai dazi *sur les boissons et sur les sucres*, riservati specialmente al governo centrale, la legge del 1864, applicando al dazio il sistema dei centesimi addizionali, intrecciava gl'interessi dei comuni con quelli dello stato, e rendeva in guisa tale impossibile all'uno ed agli altri di differenziare la tassazione dei consumi, conformandola alle proprie condizioni ed esigenze con giusta misura e proporzione.

E di ciò fecero prova non dubbia i risultati della legge stessa e delle successive, specialmente i risultati del decreto

---

(1) *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Sess. 1895-6, III, 2861.*

28 Giugno 1866, il quale, mentre riduceva i centesimi addizionali sul dazio governativo dal 40 al 30 ‰, nello stesso tempo prestava involontariamente ai comuni il mezzo di accrescere i loro proventi daziari; giacchè la estensione delle tasse dello stato a nuovi generi e le elevazioni delle misure della tariffa non potevano non giovare anche ai comuni, dei quali venivano ad accrescersi il numero dei generi sovratassabili e le proporzioni della sovratassazione.

Or il progetto del Minghetti del 1875 mirava appunto a togliere causa a tali inevitabili inconvenienti, perchè proponeva il completo abbandono del sistema della compartecipazione: lo stato avrebbe dovuto applicare il dazio alle sole bevande, senza che alle stesse compartecipasse la tassazione dei comuni; a questi, invece, avrebbe dovuto essere lasciata la esazione, indipendente ed autonoma, delle tasse su tutti gli altri generi.

Ma il progetto del Minghetti, al quale più tardi dovevano accostarsi le idee di altri finanzieri ed uomini di stato, e che anche corrispondeva ai voti del Parlamento, quando nella seduta dell'8 Luglio 1870 aveva riconosciuto essere la divisione dai cespiti tributari tra lo stato ed i comuni la base fondamentale delle future riforme, sembrò ardito ad Agostino Magliani. Era costui troppo fedelmente attaccato al sistema della promiscuità, per non scorgere in ogni caso di limitazione dello stesso la ragione prima d'infinite ed irreparabili perturbazioni nell'andamento della vita finanziaria; ragion per cui in quel suo progetto del 1879, nel quale pure si riconosce essere il dazio di consumo motivo di gravi turbamenti della economia nazionale, e s'invoca l'opera delle leggi per apporvi i più efficaci rimedi, il principio della compartecipazione, già combattuto nel progetto Minghetti, è con grande vivacità sostenuto, mentre quasi tutto il resto del lavoro si riduce, piuttosto che ad innovare, a conservare le antiche disposizioni del regime daziario in vigore.

Eppure, in mezzo a tante proposte, che ribadivano vecchi errori e dannosi preconcetti, ed erano in pieno urto con le nuove dichiarate tendenze ed aspirazioni, il progetto Magliani del 1879 una ne conteneva, di cui non potevasi in modo alcuno disconoscere la efficace e salutare influenza: la unificazione di quelle tariffe, che la legge del 1864 e poi il decreto del 1866 avevano voluto differenziare tra comuni a comuni, sia nella misura dei limiti massimi e sia nelle forme di riscossione, senza che le differenze fossero guidate da un solo fondato criterio ed avessero a base una sola valida giustificazione.

Nel progetto del Magliani si tentava di unificare le tariffe, formandone una sola, che servisse per tutti i comuni e per tutti i generi tassabili, e che, riguardata come parte integrante della legge, non potesse da nessuna autorità essere mutata o modificata (1).

La proposta era opportuna da molti punti di vista, perchè la unificazione delle tariffe, pur non eliminando tutti i difetti inerenti all'ordinamento dei dazi comunali, avrebbe dato un più equo indirizzo alla loro distribuzione. Ma il progetto del 1879 cadde in tutte le sue parti, buone e cattive, apparentemente perchè fu ritenuto dannoso agl'interessi dei comuni, in realtà perchè il legislatore non volle cimentarsi ad iniziare una riforma, la quale ben presto avrebbe reclamato provvedimenti ben più larghi e radicali; tanto è vero, che, dopo di essere passati senza considerazione alcuna altri progetti ancor più modesti di quelli del 1875 e del 1879, venuto alla Camera il progetto Crispi del 1887, lo stesso ebbe la medesima sorte degli antecedenti, e mentre la dottrina e la giurisprudenza ancor discutevano sulla legittimità del dazio di minuta vendita nei comuni chiusi, e molti pareri propendevano per la negativa, la legge

---

(1) GIANZANA: *Op. cit.*, I, 20.

17 Luglio 1890, tutto all'opposto di quanto nel progetto Crispi era stato sostenuto, finì col riconoscere espressamente il diritto a quell'infruttuoso quanto vessatorio balzello.

E dopo ciò poco ancora resta ad indagare sul regime del dazio di consumo nella storia delle nostre leggi e degli studi che le preparano. Il disegno Afan De Rivera del 1895 non poteva sortire buon risultato. Non basta, di fatti, denunziare alla pubblica opinione le inique conseguenze di un istituto di tassazione, e soprattutto di un istituto come il dazio di consumo, che costituisce la fonte precipua delle risorse tributarie dei comuni, e proporre l'abolizione, senza che nello stesso tempo non si sappiano indicare i mezzi, che possano fornire il compenso alle perdute risorse della forma abolita. Ed il disegno dello Afan De Rivera presentava appunto il difetto di voler sopprimere, senza dire quali proventi ai comuni sarebbero stati ceduti in sostituzione del dazio; non valendo di sicuro a raggiungere lo scopo quella proposta di estendere la tassazione diretta locale ai redditi di ricchezza mobile, giacchè l'indole e la funzione di questa forma di tributo a ben diverse direzioni vertono, che non siano quelle, a cui si rivolgono, per i loro fini prevalenti, le imposte indirette sul reddito generale.

Nè grande importanza può attribuirsi alle due recenti leggi del 21 febbraio 1894 e del 14 Luglio 1898, quella che aboliva il dazio governativo sulla farina, sul pane e sulla pasta, questa che si proponeva di alleviare la tassazione di tutti i farinacei; giacchè della prima gli effetti più utili a favore dei contribuenti vanno in gran parte eliminati in conseguenza della inopportuna autorizzazione data ai comuni ad accrescere le addizionali dei dazi propri sui generi esentati dal dazio dello stato, fino alla metà del medesimo e dentro il limite normale del 10 % del valore; mentre la seconda è concepita in termini tali, che le sue disposizioni, tra di loro coordinate, se impediscono un au-

mento ulteriore del dazio comunale sul grano, il granturco, le paste, le farine, i semolini, il riso ed altri generi, sono ben lungi dal promuoverne la riduzione e l'abolizione.

Veniva, ultimo rimedio, la progettata riforma del Carcano, il cui disegno fu presentato alla Camera dei Deputati nel Novembre del 1898. Era scopo unico di questo disegno, nella parte concernente il dazio di consumo comunale, l'abolizione di tutte le tasse sui farinacei, che, malgrado le parziali riparazioni delle ultime leggi, restavano tra i generi alimentari i più fortemente colpiti. Il Carcano, partendo dalle cifre riscosse durante il 1897, dimostrava nella sua relazione, che l'abolizione delle tasse comunali di consumo sui farinacei avrebbe prodotto una perdita totale nei bilanci locali di 31 milioni di lire, i quali poi potevano anche ridursi, per via di alcuni diffalchi, a 24 milioni. Di questa perdita il compenso sarebbe stato apprestato dai seguenti mezzi: 9 milioni e 500 mila lire si sarebbero addossati allo stato, abbuonandoli sui canoni daziari, i rimanenti 24 milioni e mezzo sarebbero rimasti a carico dei comuni, i quali se li sarebbero procurati, estendendo la sovrimposta fondiaria, sempre però dentro i limiti normali; usando più largamente dei tributi speciali, in particolar modo delle due tasse sul valore locativo e sul fuocatico e dell'altra sugli esercizi e rivendite; in difetto di queste risorse, con un nuovo rimaneggiamento della tariffa daziaria e con altri espedienti di secondaria importanza (1).

Tali in sommi capi le linee generali del disegno di legge presentato nel 1898 dal ministro Carcano alla Camera dei Deputati, e che, degno della massima considerazione in alcune delle sue parti, presenta anche dei difetti notevoli, che ne rendono incerta la pratica attuazione.

---

(1) DALLA VOLTA: *La prima breccia nel dazio di consumo nei comuni italiani*, nel « *Giornale degli Economisti* », Gennaio, 1899, 43 e segg.

Ed in vero il tentativo di abolire il dazio comunale di consumo sui farinacei risponde alle universali aspirazioni. Il pane e la pasta, indispensabili alimenti delle classi inferiori, sono tra i generi di consumo di prima necessità i più gravemente tassati. Nessuno quindi è che non valuti la importanza di una riforma, come quella che dal Carcano si progettava.

Senonchè, energico all'atto di sopprimere, il disegno Carcano perdeva ogni vigoria al momento di ricostruire. Venuti meno nei bilanci dei comuni 24 milioni di lire di proventi daziari, e fermo restando il fabbisogno delle spese dei medesimi, il vuoto doveva necessariamente essere colmato coi proventi di altre forme di tributi. Ma le proposte del Carcano in proposito peccano delle più gravi irrazionalità.

Certo, segue i giusti criteri della imposizione locale la proposta di trasformare il dazio colle tasse di famiglia e sul valore locativo, che sono cespiti tributari sul reddito, conformi nella loro funzione e nell'oggetto cui si riferiscono alla tassazione indiretta sui consumi. Potevasi però non tener conto, che le due tasse in parola, data la loro attuale conformazione, non avrebbero in guisa alcuna consentito quel compenso, anche parziale, che loro si chiedeva? E dato anche che i proventi delle tasse stesse, totalmente o parzialmente, avessero potuto fronteggiare la perdita del dazio consumo, la sostituzione di quelle a questa forma di tributo locale avrebbe avuto sempre a base i criteri di eguaglianza e giustizia?

Giacchè non è del tutto inutile rilevare, ed è lo stesso progetto Carcano che ci fornisce i dati (1), che l'enorme aggravio del dazio di consumo comunale sopra i farinacei non si ripartisce con identiche misure e proporzioni in ogni

---

(1) *Disegno di legge, 23 Novembre 1898, prospetto n. I, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, 2 Sess. 1898, vol. I, n. 44, p. 80.*



palmo d'Italia nostra. Due sole regioni, per esempio, la Sicilia e la Campania, pagano dei 31 milioni che il dazio sui farinacei rende quasi quindici milioni. E, ciò posto, sarebbe stato possibile che coll'una o coll'altra o con entrambe le forme d'imposizione dirette sul reddito, i comuni più piccoli e miseri del paese (e tali sono nel maggior numero quelli della Sicilia e della Campania) avessero potuto supplire ai mancati proventi del dazio abolito, quando l'imposta sul reddito, perchè, come forma tributaria comunale, possa avere quella normale funzione, che corrisponde ai principj che la informano, deve essere d'uso prevalente nelle grandi città, dove si raccolgono le classi assenteiste, e si accentrano i grandi capitali improduttivi e le più elevate rimunerazioni del lavoro anch'esso improduttivo, non colpiti dalle imposte dirette reali?

E che si dirà degli altri mezzi che il Carcano proponeva, cioè di autorizzare i comuni a rifarsi delle perdite dell'abolito dazio sui farinacei, facendo maggiore uso della imposta sugli esercizi e sulle rivendite, allargando maggiormente i limiti della sovrimposta fondiaria ed introducendo nuove elevazioni nelle misure del dazio sopra generi determinati di consumo?

Chi è che non scorga, come rimedi così malamente ed affrettatamente ideati, mentre non avrebbero raggiunto gli scopi, che con tanta facilità loro si attribuivano, sarebbero stati causa di nuove e pericolose complicazioni nell'ordinamento tributario comunale, e solo avrebbero deviato la direzione delle ingiustizie e delle diseguaglianze, che attualmente nello stesso si deplorano, senza per nulla eliminarle?

Ma il disegno di legge Carcano ormai è passato nella storia della legislazione tra gl'infruttuosi tentativi di riforma, e sovr'esso è inutile tutt'ora insistere; solo non ci sembra del tutto inopportuno rilevare a proposito del medesimo quanto segue: che anche in Italia si è di già formata la coscienza della necessità di abolire la più odiosa forma

di tributo comunale: il dazio di consumo; che tale coscienza incomincia per giunta ad imporsi alle classi dirigenti, e che il fatto, in tanto più è notevole, in quanto, sembra, che i nostri uomini di stato abbiano finalmente intraveduto la importanza del problema, e soltanto incerti fin' ora sulla scelta dei mezzi, che ne renderanno agevole la soluzione, sapranno tra non guari pervenire a quel deffinitivo provvedimento, che invano da tanti anni l'opinione universale reclama in nome dell'equità e della giustizia.

8. Ed arrivati a tal punto, ci sembra giunto il momento di portare il nostro esame sulle questioni fondamentali della riforma; vedere, anzitutto se il disegno di abolire il dazio di consumo comunale abbia un sustrato di ragioni veramente scientifiche, o debba, invece, considerarsi come il prodotto di una sentimentale reazione contro tutti gl'iniqui aggravii, a cui il dazio dà luogo, specialmente a danno delle classi inferiori, cui contende fin' anco la sufficienza degli alimenti necessari alla vita; indagare, in oltre, sui limiti dell'abolizione, mettendo la stessa in quelle giuste dimensioni, dalle quali sia resa conforme ai criteri razionali della teoria ed alle invincibili esigenze della pratica; stabilire, in fine, i rimedi più opportuni e giustificati, che renderanno effettiva quella necessaria sostituzione di proventi, in cui, a dire di molti, risiede l'ostacolo più grave della vagheggiata riforma.

Non può l'ordinamento tributario del comune essere costituito di sole imposte reali, giacchè, quando ciò avvenisse, il carico della tassazione locale verrebbe esclusivamente a gravare sopra una sola classe di persone, cioè sopra i possessori delle fonti economiche produttive localizzate, mentre resterebbero esenti molti cittadini, i quali, o vivono di redditi tratti da fonti economiche situate all'infuori del comune, ovvero godono di proventi, che derivano dal capitale e dal lavoro improduttivo.

Nè qualsiasi forma d'imposizione diretta personale, sul

reddito, per quanto razionalmente disciplinata, può, a parer nostro, integrare l'ordinamento tributario locale, fino al punto di toglier causa a tutte le esenzioni, giacchè, a tacere per ora d'altro, alla stessa, per le necessarie modalità del suo funzionamento, sfuggirebbero sempre i redditi delle classi assenteiste, le quali in tal guisa verrebbero indebitamente ad usufruire di molti servizi pubblici cittadini, senza per nulla concorrere al costo di essi.

Resta, adunque, unico efficace rimedio il dazio sui generi di consumo, che è la sola forma di tributo comunale, la quale colla sua funzione possa appunto pervenire a quei risultati, che invano agli altri tributi si chiederebbero.

E che effettivamente le tasse di consumo abbiano una funzione necessaria nell'ordinamento tributario locale, e che la totale loro scomparsa, allo stato presente dell'evoluzione economica, porterebbe ad una sensibile deficienza nei mezzi di ripartizione delle pubbliche gravezze, ci è provato non soltanto dai limiti, in cui si sono tenute le più serie e fondate proposte di riforma del regime daziario, specialmente in Francia, dove la questione si è saputa considerare da tutti i suoi punti di vista, e mettere in armonia coi precetti teorici ed a riscontro colle esigenze della pratica; ma anche, e soprattutto, dalla esperienza di quegli stessi paesi, dove l'abolizione del dazio interno è già da molti anni un fatto compiuto.

Così nel Belgio come nell'Olanda, di fatti, subito dopo l'andata in vigore delle leggi eversive delle tasse locali di consumo, ed alle prime prove di esse, ebbe a constatarsi, come l'attuata trasformazione avesse lasciato delle notevoli lacune nell'ordinamento tributario locale. Nel Belgio colla riforma portata a compimento dal Frère-Orban si era soprattutto mirato a mettere riparo ad uno stato di cose deplorabilissimo: trent'anni di regime daziario erano bastati ad apporre i più gravi ostacoli al libero movimento ed al normale indirizzo della vita economica, ed a creare

le più gravi sperequazioni ed anomalie. Sotto l'impulso del momento ed in balia della corrente più ostile a quel regime, a cui a buon diritto si attribuiva la colpa di tanti mali, il legislatore, nella ricerca di un salutare provvedimento, non seppe far di meglio di adottare l'unico, che corrispondesse alle universali aspirazioni, giacchè, a comune giudizio, nessuna conseguenza dell'abolizione di tutte le tasse interne di consumo avrebbe potuto mai esser peggiore di quelle, che dalle medesime erano al paese derivate. E così il dazio comunale fu abolito, ed ad esso fu sostituito, per dare ai comuni il compenso dei mancati proventi daziari, il fondo comunale.

Senonchè, nella fretta di ricostruire, la legge 18 Luglio 1860 non mise cura alcuna a rilevare quale effettivamente fosse tra i tributi locali la funzione delle tasse di consumo, e come per effetto dell'attuata trasformazione venisse a formarsi nell'ordinamento tributario dei consorzi politici minori una lacuna, che il fondo comunale, per i criteri in base ai quali si era voluto costituire, e per gli elementi di sua formazione, non poteva in guisa alcuna colmare. E venne tosto il momento, in cui si vide quanto di efficacia e di espansione avesse perduto l'ordinamento, privo della forma che facesse concorrere ai carichi della imposizione anche quei redditi personali, che sfuggivano alle imposte dirette di natura reale, e come si rendesse necessario, se non il ritorno all'antico, almeno un più largo sviluppo di quelle imposte, le quali appunto esercitano la funzione complementare, di cui è parola.

E parimenti nell'Olanda la legge del 1865, abolendo i dazi interni di consumo, compensava i comuni della perdita dei proventi daziari, cedendo loro i  $\frac{4}{5}$  dell'imposta diretta personale. Ma neppure questo rimedio doveva in breve addimostrarsi sufficiente; l'eccessivo sviluppo dato alla tassazione diretta personale, come forma tributaria dei comuni, finì col perturbare lo equilibrio di tutto lo intero ordi-

namento dei tributi di quegli enti; ragion per cui al giorno d'oggi in Olanda si va formando ed incomincia ad imporsi una corrente di opinioni, la quale non vede più nelle imposte indirette di consumo tutte le oltraggiose ingiustizie, che loro dinnanzi per molto tempo si erano attribuite.

Invece, più coerente ai principi della scienza e colla più rigorosa osservanza delle condizioni del momento attuale, la recente legge prussiana del 1893, trasformando il sistema tributario locale, seppe assegnare a tutte le forme d'imposizione quel posto, quei limiti e quell'indirizzo, che meglio rispondono alla normale funzione di ognuna di esse; fece delle imposte dirette reali sulla proprietà mobiliare ed immobiliare la base fondamentale dell'ordinamento, diede regolare sviluppo alle imposte personali dirette sul reddito, ma conservò le tasse indirette di consumo, dando limiti rigorosissimi a quelle sui generi di prima necessità, quali le carni, i grani, le farine, il pane, le patate ed i combustibili, ed allargando quelle sui generi di comodità e di lusso; in fine disciplinò lo insieme delle forme in guisa, che i comuni non potessero ricorrere alle imposte sul reddito, se non in caso d'insufficienza delle contribuzioni reali, ed alle contribuzioni indirette di consumo, sempre subordinatamente alla ipotesi d'insufficienza delle contribuzioni dirette sul reddito; con il che la tassazione diretta del reddito venne ad assumere nel nuovo sistema tributario dei consorzi politici minori della Prussia una funzione meramente complementare dell'imposte reali, e le tasse di consumo un ufficio di ultimo complemento della tassazione personale sul reddito.

Ed è questo senza dubbio il posto che al dazio di consumo spetta nell'ordinamento tributario locale, e fuori di questo posto ogni forma di esso è abusiva e deve essere condannata.

9. Senonchè a noi pare, che il problema daziario, pure messo in questi termini, nondimeno sia ancora molto lontano

dalla sua soluzione, giacchè, dimostrata la legittimità delle imposte indirette di consumo come forme tributarie locali, resta tuttavia ad indagare, se tale legittimità debba intendersi fino al punto, da doversi la regola accogliere senza eccezioni. In altri termini, se la funzione propria dei dazi di consumo, come forme tributarie locali, esiga che gli stessi assumano il carattere di tassazione generale, non suscettiva di quelle limitazioni ed esenzioni, di cui nella ripartizione del carico delle stesse imposte dirette personali si riconosce la conformità ai principi dell'eguaglianza e della giustizia.

Ed è questo, come ognuno facilmente può scorgere, argomento di assai grande importanza, ed ad esso fanno capo moltissime tra le più gravi discussioni, che intorno alla questione daziaria si sono agitate. Giacchè è bene ricordare, come in mezzo alle più radicali tendenze abolizioniste delle tasse locali di consumo, le sole che più facilmente abbiano incontrato il favore degli uomini della scienza, e si siano addimostrate più rispondenti alle attuali condizioni, sono appunto quelle, le quali mirano, non già a sopprimere tutti i dazi interni, ma invece ad abolire le sole forme, a cui le industrie ed il commercio devono la paralisi progressiva del loro normale svolgimento, e le classi inferiori la privazione degli alimenti più necessari. Per il che riesce evidente, come il quesito che noi ci proponiamo, e la soluzione che al medesimo saremo per dare, costituiscano la giustificazione scientifica e la dimostrazione dell'opportunità pratica di queste stesse tendenze maggiormente accreditate.

Ora, il problema, considerato nel suo aspetto teorico, si riannoda sempre ai criteri fondamentali dell'eguaglianza tributaria, che altrove abbiamo fissato. Le imposte di consumo sono forme di tassazione indiretta sul reddito generale, e la loro funzione deve limitarsi a colpire quei redditi individuali, che sfuggono alla tassazione diretta. In mancanza di mezzi idonei a far colpire direttamente

certe speciali categorie di redditi, di cui non riescono possibili la constatazione e la valutazione anche approssimative, nella impossibilità di colpire altre categorie di redditi, fino alle fonti, da cui provengono, o perchè fin là non arriva il diritto dei poteri, o perchè la loro indole non consente che siano comprese tra gli oggetti imponibili dei tributi diretti; i comuni ricorrono alle tasse di consumo, perchè si ritiene, che l'ammontare delle spese immediatamente impiegate nei consumi faccia riscontro all'ammontare del reddito individuale, il quale alla sua volta è l'indice misuratore della capacità tributaria.

Quindi le imposte indirette, al pari delle imposte dirette personali sul reddito generale, devono poggiare sul criterio della capacità contributiva, e la loro equa ripartizione riesce solo possibile, in virtù di tutte quelle misure di differenziazione del carico, che, suscettive di completa attuazione nelle imposte personali dirette, non possono in guisa alcuna rendersi completamente effettive nella distribuzione delle tasse di consumo.

E sembrerebbe, adunque, che queste forme tributarie imperfette ed odiose, che da tanti anni la coscienza pubblica condanna, come contrarie a qualsiasi sentimento di moralità e giustizia, date le ragioni, da cui siamo partiti, dovrebbero ancora permanere nei sistemi tributari locali, e restar sempre qual fomite continuo delle più oltraggiose angherie e dei più pericolosi perturbamenti economici e sociali; a meno che le leggi, nobilmente ispirate, non preferissero di disfarsene, pur lasciando nella funzione dell'ordinamento tributario dei comuni una deficienza, di cui non mancherebbero di manifestarsi tosto o tardi le dannose conseguenze.

In tal guisa si presenta a prima vista il problema del dazio di consumo comunale, e ciò spiega, se non in tutto, almeno in parte, le lunghe esitazioni e le numerose incertezze, a cui ha dato luogo la soluzione del medesimo, anche in paesi, dove,

come in Francia, la legislazione ha saputo pervenire alla soluzione di altri problemi non meno gravi, guidata dall'opinione pubblica e dall'opera degli studiosi, che hanno mostrato i difetti dei pubblici istituti ed indicato i rimedi più efficaci per rimetterli nel loro retto funzionamento.

E si presenta anche sotto tale aspetto la questione del dazio di consumo in Italia, dove questo tributo, come forma d'imposizione locale, malamente disciplinato dalle leggi fin dalla sua origine, e diventando ogni giorno peggiore per opera delle leggi stesse, ha saputo lentamente insinuarsi tra noi, fino al punto d'entrare nelle nostre abitudini ed essere pazientemente sopportato con tutti i suoi effetti più disastrosi; autorizzando così non pochi dei nostri uomini politici più accreditati a pensare, o per lo meno a dire od a scrivere, non essere poi il dazio di consumo quella forma tributaria ingiusta e sperequata, come comunemente si giudica, nè essere i danni, che dal dazio derivano, così gravi, come d'ordinario si descrive, e potersi quindi i progetti di riforma del regime daziario mettere in confini molto più ristretti, di quelli che qualcuno ai medesimi avrebbero voluto e vorrebbe tutt'ora dare.

Proprio tutto il contrario di quel che avviene e di quel che vivamente è reclamato! Chè la questione del dazio di consumo comunale in Italia è di una gravità eccezionale; tanto più eccezionale, in quanto, mentre, da un lato, lo stato deplorabile, in cui il regime daziario versa, richiede le più larghe e radicali misure di riforma, e si constata non potersi i gravissimi danni e le enormi diseguaglianze, a cui lo stesso ha dato e dà tutt'ora luogo, eliminare, se non in virtù di tagli, soppressioni ed esenzioni di ogni genere, d'altro lato, le deplorabili condizioni finanziarie nostre non consentono, che ai bilanci locali vengano ad un tratto meno i larghissimi proventi, che dalle tasse di consumo derivano, nè lo stato attuale del nostro ordinamento tributario lascia sperare, che dalle altre forme di tassazione in vigore possano le perdite di quei proventi essere fronteggiate.



Ma intanto la soluzione del problema s'impone, onde noi non tralascieremo d'indagare quali potranno essere i mezzi più adatti, che renderanno agevole al legislatore la invocata opera di riforma.

10. Ed anzitutto, chiunque per un momento si affacci alle più precise raccolte di dati statistici sui risultati delle tasse di consumo dei nostri comuni, e voglia indagare con quali misure e con quali proporzioni il carico di esse si ripartisca nelle varie provincie e tra le varie classi sociali, non può non restar colpito dallo spettacolo delle deplorabili disparità e dei gravi eccessi, a cui tale ripartizione dà luogo. Il ricavato totale del dazio, malgrado le disposizioni restrittive delle ultime leggi, cresce ogni giorno con sensibilissima progressione, ed il suo rapporto coi proventi delle altre forme tributarie si sposta sempre più a danno. Le notizie più sicure, di cui possiamo servirci, risalgono a qualche anno addietro, ma la condizione delle cose in questi ultimissimi tempi non è certamente mutata in bene, anzi possiamo affermare siasi resa peggiore. Ebbene, si rileva da tali notizie, che nel 1897 i proventi di tutti i tributi sommarono 351,087,910 lire e quelli delle sole tasse di consumo 157,416,184 lire, cioè una percentuale rispetto ai primi di 38 (1).

Però il dazio non si ripartisce tra tutti i comuni colle stesse misure e proporzioni. Nei capoluoghi di provincia i proventi daziari rappresentano il 67 % di tutti i proventi tributari, nei capoluoghi di circondario il 57 %, nei comuni aperti in generale il 33 %, nei comuni non capoluoghi di provincia e di circondario il 12 %. Al primo Gennaio 1895 i 6,416,867 abitanti dentro la cinta daziaria dei 345 comuni chiusi pagavano di tasse di consumo comunali 133,877,303 lire dei 152,069,884 lire di provento

---

(1) *Annuario statistico italiano*, 1898, 351.

totale, invece i 20,702,181 abitanti dei 7913 comuni aperti pagavano solamente 18,192,581 lire, sicchè, mentre i primi contribuivano ai pesi locali colle tasse di consumo con una media approssimativa di L. 20 per ciascuno abitante, i secondi, invece, vi contribuivano con una media individuale inferiore a L. 0 90 (1).

Ma ancora più gravi ed ingiustificate si rivelano le diseguaglianze, quando i dati della statistica, relativi alla ripartizione delle tasse di consumo, si studino partitamente nei riguardi a ciascuno dei nostri compartimenti regionali.

Daremo pochi esempi. Durante l'anno 1895 i 545,021 ab. dei 124 comuni della Basilicata pagarono di dazio di consumo locale 725,644 lire, e ciascuno abitante in media L. 1,33, invece 1,010,933 ab. della provincia di Roma contribuirono colle stesse tasse con 16,574,143 lire, cioè in media per ciascuno abitante con L. 16,39. Sono questi i due estremi, tra i quali le cifre subiscono le oscillazioni più sorprendenti: nei comuni degli Abruzzi e del Molise ogni abitante pagò di dazio di consumo comunale L. 1,65, nei comuni della Liguria L. 13,86; nei comuni della Calabria L. 2,24, in quelli della Campania L. 7,64; nei comuni del Veneto L. 2,95, in quelli della Sicilia L. 6,13; nei comuni della Sardegna L. 3,27, in quelli della Toscana L. 4,85 (2).

Il più largo contributo al dazio comunale, come si è già visto, è dato dai capoluoghi di provincia, ma anche tra l'uno e l'altro di essi le differenze nella ripartizione del carico sono rimarchevolissime: a Genova ogni 100 abitanti nel 1890 pagarono di dazio comunale ed erariale in media L. 4518,46, a Roma L. 4036,50, a Palermo L. 3462,77, a Firenze L. 3411,09, a Venezia L. 3373,51

---

(1) *Annuario statistico italiano*, 1895, Roma, 1896, 898-899.

(2) *Cit. Annuario statistico italiano*, 1895, 902 e segg. Le medie sono tratte approssimativamente.

a Catania L. 3279,65, a Torino L. 3077,78; e vengono in seguito successivamente Napoli, Milano e Bologna, nell'ultima delle quali ogni 100 abitanti contribuivano con L. 2291,28 (1).

Che dire poi delle proporzioni, con cui il dazio si ripartisce tra i vari generi, che formano oggetto della tassazione? Lo esame a tal punto diventa assai complicato, però i risultati, che se ne possono trarre, dimostrano fino alla evidenza a quale stato deplorabile il nostro regime daziario abbia ridotto la condizione economica delle classi più povere, contendendo loro con inique gravezze financo i mezzi più necessari di alimentazione. Il ministro Carcano nel suo ricordato disegno di legge del 1898 mostra con sicuri dati statistici, che il solo dazio sulle farine, tra i proventi di tutte le tasse comunali di consumo, rappresentava nel 1897 il 14,87 %, e che in 166 comuni, la massima parte appartenenti alle provincie meridionali e della Sicilia, il dazio sulle farine eccedeva del prodotto di tutte le tasse di consumo il 20 %. In questi stessi comuni, poi, le diseguaglianze erano enormi: nella provincia di Palermo, in due piccoli centri rurali, Belmonte Mezzagno e Terrasini, la popolazione di ciascuno dei quali non arriva a 5,000 abitanti, il dazio sulle farine rappresentava più dell' 80 % del ricavato totale di tutte le tasse di consumo; a Belmonte era l'89,90 %, a Terrasini l' 86,70. Nella medesima provincia di Palermo, Bagheria pagava l'80 %, San Giuseppe Jato il 73 %, Misilmeri il 65,60; e mano mano le proporzioni decrescevano negli altri comuni, ed arrivavano, per attenerci alla sola Sicilia nostra, al 36,12 a Messina, al 30,25 a Palermo ed al 27,78 a Catania; percentuali per sè stesse troppo elevate, ma tenui e pressochè insignificanti, quando si mettano in raffronto con quelle di sopra (2).

---

(1) DALLA VOLTA: *Op. cit.*, nella « *Riforma Sociale* », 1894, II, 999.

(2) *Cit. disegno di legge Carcano*, prospetto n. II, n. 44, pp. 81 e segg.

Nè cessa a tal punto la ridda delle sconcertanti cifre. Dalla tariffa dei dazi di consumo della città di Palermo, andata in vigore col 1897, si trae, che per sola tassa comunale d'introduzione le farine di frumento burattate pagano, a quintale, L. 5,60, le paste di frumento L. 5, il pane di frumento L. 4,50, i caci di qualunque specie L. 11, l'olio vegetale L. 4, le candele di sego L. 2, il sapone molle nero L. 6, il legno da ardere, a carro a strascico, L. 3, il carbone di legno, a quintale, L. 2, la carne bovina L. 2, quella suina, a capo, L. 3, il vino e l'aceto in fusti, ad ettolitro, L. 4. Sono tutti questi enumerati, come ognun vede, generi di primissima necessità, e le enormi gravezze del dazio comunale d'introduzione, da cui sono colpiti, ed alle quali si aggiunge per alcuni non pochi il peso assai più sensibile del dazio governativo, finiscono quasi col raddoppiarne il prezzo di vendita. Ed in tal modo le classi sociali economicamente meno capaci vedono di giorno in giorno rendersi più difficile la soddisfazione dei loro più imperiosi ed urgenti bisogni, peggiorare il loro tenor di vita, indebolire la efficacia del loro lavoro. E tutto, nel suo risultato ultimo, contribuisce a rendere le masse popolari esauste, sfiduciate e senza speranza di un migliore avvenire, che possa loro derivare dall'opera saggia delle leggi e del governo.

11. Tale è lo stato attuale della tassazione indiretta sui consumi dei nostri consorzi politici minori, ed i tristi effetti del suo funzionamento, luminosamente comprovati dalle cifre delle più recenti e sicure raccolte statistiche, suggeriscono la riflessione, che già da tanti anni muove la mente di tutti gli uomini desiosi del pubblico benessere: Qualunque possa essere l'ufficio delle tasse di consumo nel sistema tributario locale, comunque le stesse possano essere suggerite ed imposte dalle necessarie esigenze finanziarie dei comuni; è lecito tutt'ora alla legislazione di restare indifferente di fronte allo spettacolo di tanti mali e di tante ingiustizie, come quelli che dal regime daziario

provengono, e di ritardare ancora, anche per poco tempo, la riforma così vivamente invocata?

No, di sicuro, rispondiamo, chè, per quanto gravi potranno essere i risultati dell'abolizione delle tasse di consumo locali, le medesime non arriveranno mai, non diciamo a superare, ma solamente a pareggiare le tristi conseguenze, che trentasei anni di regime daziario hanno apportato allo indirizzo della nostra vita sociale, politica ed economica.

No, di sicuro aggiungiamo, perchè, se in Italia il problema del dazio di consumo comunale è difficile, quando si vogliano seguire le più radicali tendenze, le quali, guidate da naturale spirito di reazione contro l'odiata gravanza, la vorrebbero veder scomparire dalla prima all'ultima delle sue forme, non è, invece, così arduo, quando sia messo nei suoi regolari confini, e la sua soluzione può bene tenersi in armonia coi criteri della dottrina e contemperare le giuste esigenze della pratica.

Ed anzitutto s'impone la necessità di sopprimere tutte le forme del dazio di consumo comunale, che colpiscono odiosamente i generi primi di alimentazione. Nè occorre, per giustificare questa prima misura, far capo a tutti gli argomenti, cui d'ordinario si ricorre. Noi lasciamo agli igienisti, ai fisiologi ed ai medici i risultati delle loro indagini sul quantitativo medio del vitto giornaliero necessario e sui deperimenti organici causati dalla insufficienza delle sostanze alimentari (1), e permettiamo che altri raccolgano le cause dello scarso nutrimento delle classi inferiori agli enormi pesi che sui generi di prima necessità gravano, e di essi rendono impossibile il sufficiente consumo. Nè tampoco vogliamo studiare l'argomento, prospettandolo da tutti quei diversi punti di vista, dai quali è stato le tante

---

(1) Si consulti in proposito: NITTI: *L'alimentazione e la forza di lavoro dei popoli*, nella « *Riforma Sociale* », 1894, 417 e segg.

volte esaminato, con mille richiami alla moralità, alla giustizia astratta, alla prudenza politica, alla pacificazione sociale e simili invocazioni (1). Noi, invece, guarderemo la questione soltanto dal suo punto di vista teorico, e cercheremo, per quanto brevissimamente, di stabilire, che la esclusione dei generi alimentari di prima necessità dalle tasse di consumo è l'unico mezzo, che possa rendere effettiva quella esenzione di quote minime, che ogni forma d'imposizione personale sul reddito deve ammettere, se non vuole contraddire i più sani criteri della eguaglianza tributaria.

Ed invero, se alla tassazione indiretta sui singoli atti di consumo non sono in guisa alcuna attuabili con un processo diretto ed immediato tutte quelle misure di limitazione, detrazione ed esenzione, per cui nell'applicazione dell'imposta personale diretta sul reddito riesce possibile commisurare il carico del tributo alla capacità economica del contribuente, tenendo conto di tutte le circostanze, che rendono variabilissima la capacità tributaria individuale, fino a renderla in ultimo grado nulla; è certo, in ogni modo, che di alcune forme del dazio di consumo, per l'oggetto cui si riferiscono, possa dirsi, che gravino a preferenza sulle classi sociali economicamente meno capaci, quelle stesse, cioè, la cui ricchezza disponibile non presenta margine alcuno d'impiego alla soddisfazione dei bisogni collettivi, ma deve, invece, essere interamente destinata alla soddisfazione di altri bisogni, che rispetto ai primi si presentano con grado più elevato d'intensità.

---

(1) Indichiamo al lettore, tra gli altri lavori, le relazioni del FERRARIO, CARNELLI e DE CAPITANI, nonchè le brillanti discussioni svoltesi sulle relazioni medesime nel Consiglio Comunale di Milano, nel Dicembre del 1896 e nel successivo Gennaio, durante la famosa controversia tributaria, all'epoca agitatasi. Per cui: GRAZIANI: nella « *Riforma Sociale* », 1897, 63 e segg.

Così, ad esempio, le farine, il pane, la pasta il riso, l'olio, le legna d'ardere, il carbone ed altri simili generi, pur formando oggetto del consumo generale di tutte le classi sociali, qualunque la loro capacità economica, pur-tuttavia costituiscono gli elementi primi di nutrizione delle classi inferiori, ed un'imposta, che li colpisca all'atto del loro consumo, aumentandone più o meno sensibilmente il prezzo, si risolve sempre a danno di queste sole classi, cui viene a rendersi più difettoso il tenor di vita.

Ed i criteri della eguaglianza tributaria, i quali reclamano, che il carico della tassazione sia ripartito in guisa, che la porzione di ricchezza ceduta sotto forma d'imposta all'ente pubblico presenti per ciascun contribuente eguaglianza di valore, abbia, cioè, per ciascuno la medesima utilità relativa, vengono in tal guisa ad essere completamente violati, giacchè colle tasse di consumo sui generi di prima necessità vengono a farsi contribuire con maggior quantità di ricchezza proprio i possessori di quei redditi minimi, per i quali la porzione di ricchezza ceduta, data la limitazione in quantità dell'ammontare di tutta la ricchezza disponibile, ha un grado di utilità maggiore della porzione ceduta dai possessori di redditi più elevati; mentre, in applicazione degli stessi principi della eguaglianza tributaria, i redditi minimi dovrebbero essere esenti dalla imposta, cessando la capacità contributiva e l'obbligo della imposta là, dove l'ammontare del reddito disponibile è talmente limitato, da non consentire che alcun margine di esso sia destinato alla soddisfazione di bisogni, come quelli pubblici, meno intensi degli altri, cui col reddito medesimo si può solamente far fronte.

E del pari colle tasse indirette di consumo sugli alimenti di prima necessità il carico, che dalle medesime deriva, viene proprio a colpire quelle quote di ricchezza, che nella commisurazione del reddito imponibile delle imposte dirette personali devono formar sempre oggetto di detra-

zione. Tali quote, di fatti, si detraggono in considerazione del loro impiego ai più intensi bisogni dell'esistenza, che la soddisfazione dei bisogni pubblici, anche più urgenti, non può in guisa alcuna limitare. Invece le tasse di consumo sugli alimenti necessari, aumentando sensibilmente il prezzo di essi, li rendono meno accessibili alle classi meno agiate, le quali sono costrette a destinare al loro acquisto quelle quote marginali di reddito, su cui pesa la contribuzione diretta; onde la stessa viene a gravare ingiustamente ed a violare i criteri della eguaglianza tributaria; mentre le classi economicamente più capaci, pur partecipando alla tassazione indiretta col consumo degli stessi generi alimentari, e pur destinandovi una maggior quantità del loro reddito, vengono a risentire un sacrificio di gran lunga inferiore, giacchè, a parità di spesa, il sovrappiù della ricchezza in tal modo impiegata ha per essi un grado di utilità assai più basso di quello, che non abbia il margine di ricchezza detratto ai possessori dei redditi più piccoli e limitati.

E, andando ancora più oltre, sarebbe facile dimostrare, come le tasse di consumo sui generi alimentari di prima necessità finiscano sempre col deviare e rendere inefficaci tutti quegli altri processi di differenziazione, i quali mirano a perequare il carico delle altre forme d'imposizione; e tutto conduce sempre allo identico risultato, e per tutto vale sempre la medesima considerazione: La soddisfazione dei bisogni pubblici non può mai operarsi a scapito della soddisfazione dei bisogni individuali più imperiosi: è il principio utilitario che nol consente; colle tasse di consumo sui generi alimentari di prima necessità viene ad essere ridotta la quota di ricchezza disponibile, che appunto è destinata alla soddisfazione di tali bisogni; non può il dazio di consumo, per l'indole che gli è propria, venire assoggettato nella ripartizione del carico di alcuna delle sue forme a nessuna di quelle misure di esenzione, detra-



zione e progressione, che valgono a ricondurre la ripartizione del carico delle imposte dirette nei confini della giustizia distributiva; è lecito, adunque, conchiudere, che, comunque le esigenze finanziarie dei comuni possano determinare la necessità della permanenza delle tasse di consumo nel loro ordinamento tributario, e qualunque possa essere la funzione di questi tributi, agli stessi devono sempre sottrarsi tutti quei prodotti, i quali soddisfano i bisogni più urgenti delle classi economicamente meno capaci, i cui redditi, destinati alla soddisfazione di questi soli bisogni, vengono colle tasse di consumo a subire le più odiose ed arbitrarie riduzioni (1).

12. Ma quali sono i generi alimentari compresi nelle nostre tariffe daziarie in vigore, dei quali possa dirsi, che costituiscono sostanze di prima necessità e quindi debbano formare oggetto di esenzione dalle tasse di consumo locali. Esiste un criterio sicuro di distinzione fra generi e generi, di cui le future leggi possano avvalersi, anche allo scopo di comprendere nella esenzione tutti quegli altri prodotti, le eccessive gravezze delle quali, per la prevalente loro destinazione a servire come materia prima in molti rami della industria, hanno influito a contrariare il normale sviluppo della nostra produzione e del nostro commercio?

Noi crediamo che un criterio così fatto non esista. Certamente, a volere indagare nell'ordinario tenor di vita delle classi povere, messo in raffronto con quello delle classi più ricche, sarebbe possibile constatare approssima-

---

(1) La esenzione totale, o quasi totale, dal dazio di consumo delle materie più necessarie alla vita fu sostenuta dal Magliani fin dal 1878 (*Op. cit.*, nella « *Nuova Antologia* », 1878, II, 291 e segg.) Quasi tutti i nostri uomini di stato, poi, si sono espressi in favore della stessa tesi; così il Cavour, lo Scialoja, il Minghetti, il Luzzatti, il Sonnino, M. Ferraris ed altri. Egualmente fu sostenuto nei due disegni di legge Rudinì-Branca del Maggio 1897 e Marzo 1898.

tivamente, quali siano i bisogni più urgenti della vita delle prime, o meglio di quali bisogni, allo stato attuale della distribuzione e redistribuzione della ricchezza, consentano la soddisfazione i minimi redditi, di cui le stesse dispongono; e sarebbe quindi facile venire a quelle incerte distinzioni, da non pochi fatte, tra consumi strettamente necessari, non strettamente necessari, e voluttuari. Ma chi oserebbe, d'altro lato, affermare che la carne ed il vino, per esempio, perchè fin' ora si sono sottratti al consumo ordinario delle classi disagiate, debbano considerarsi come generi di lusso, solo eccessibili alle classi medie ed a quelle dei ricchi, mentre le più sicure esperienze confermano, come appunto alla mancanza del buono alimento, della carne e del vino soprattutto, debbasi il progressivo deperimento organico delle classi lavoratrici e la deplorabile inefficacia del loro lavoro, che ne è la conseguenza?

Di guisa che, contrariamente a quanto da molti si sostiene, e che per giunta ha informato quei pochi progetti di parziali riforme, tentate in questi ultimi anni da qualcuna delle nostre amministrazioni locali (1), a noi pare, che la trasformazione del regime daziario del comune debba ricevere confini più larghi e marcati, di quelli che alla stessa si son voluti e si vorrebbero dare.

Le leggi, quando vogliano fare opera proficua e duratura, non possono certamente tener conto e prendere a punto di partenza le sole circostanze attuali, ma transitorie, del momento storico, in cui sorgono. I pubblici ordinamenti restano per lungo volgere di anni; e quella legge, la quale,

---

(1) Si consultino in proposito le citate relazioni del FERRARIO, CARNELLI e DE CAPITANI. Si veggia pure la relazione della commissione del partito socialista italiano *sul sistema tributario ed il sistema finanziario del comune di Torino*; per cui: EINAUDI; nella « *Riforma Sociale* », 15 Gennaio, 1898, 87 e segg.

venendo a trasformare l'odierno nostro regime daziario locale, si limitasse ad alleviare dalle enormi gravezze, da cui fin' ora sono stati colpiti, i così detti generi indispensabili alla vita, cioè a dire le farine, il pane, la pasta e simili, e consentisse tuttavia ai comuni di fare largo abuso della tassazione sopra altri generi, i quali al giorno d'oggi si sottraggono al consumo ordinario delle classi inferiori, pur costituendo elementi necessari del loro nutrimento; verrebbe essa stessa a perpetuare quello stato di compassionevole inferiorità, in cui versa il nostro proletariato, e vieterebbe, che, con un miglior tenor di vita delle nostre classi popolari, il lavoro venisse ad acquistare quell'efficacia produttiva, di cui al presente fa così deplorabile difetto.

Noi riteniamo, per tanto, che dal numero delle forme del dazio comunale in vigore debbano scomparire non soltanto quelle sui farinacei, ma anche le altre, che colpiscono molti dei così detti generi non strettamente necessari, soprattutto le carni macellate ed i vini comuni, che sono elementi primi di ricostituzione delle forze organiche, e di cui anzi dovrebbe promuoversi il più largo consumo possibile tra le classi lavoratrici. Ed una legge, la quale venisse ad abolire ogni balzello sopra questi generi, o per lo meno ne portasse in più ristretti limiti la misura, col proposito di giungere gradatamente fino alla totale soppressione, quando le esigenze finanziarie locali lo consentissero, avrebbe il grandissimo merito di quell'inestimabile risultato; chè le enormi gravezze delle tasse di consumo comunali ed erariali, che attualmente pesano sulle carni e sul vino e sopra altri generi alimentari, come dinnanzi si è dimostrato, influiscono ad elevare il prezzo di mercato dei medesimi nella proporzione di quasi la metà.

Diversamente, invece, è giusto avvenga per molti altri prodotti e precisamente per quelli, i quali hanno una sicura caratteristica impronta di consumo voluttuario, e che sod-

UNIVERSITY OF MICHIGAN  
3 9015 03678 5652

3 9015 03679 5659

26  
7.39  
27

.....

.....I.....consigli  
in Italia..

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200. 201. 202. 203. 204. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211. 212. 213. 214. 215. 216. 217. 218. 219. 220. 221. 222. 223. 224. 225. 226. 227. 228. 229. 230. 231. 232. 233. 234. 235. 236. 237. 238. 239. 240. 241. 242. 243. 244. 245. 246. 247. 248. 249. 250. 251. 252. 253. 254. 255. 256. 257. 258. 259. 260. 261. 262. 263. 264. 265. 266. 267. 268. 269. 270. 271. 272. 273. 274. 275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284. 285. 286. 287. 288. 289. 290. 291. 292. 293. 294. 295. 296. 297. 298. 299. 300. 301. 302. 303. 304. 305. 306. 307. 308. 309. 310. 311. 312. 313. 314. 315. 316. 317. 318. 319. 320. 321. 322. 323. 324. 325. 326. 327. 328. 329. 330. 331. 332. 333. 334. 335. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 342. 343. 344. 345. 346. 347. 348. 349. 350. 351. 352. 353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 361. 362. 363. 364. 365. 366. 367. 368. 369. 370. 371. 372. 373. 374. 375. 376. 377. 378. 379. 380. 381. 382. 383. 384. 385. 386. 387. 388. 389. 390. 391. 392. 393. 394. 395. 396. 397. 398. 399. 400. 401. 402. 403. 404. 405. 406. 407. 408. 409. 410. 411. 412. 413. 414. 415. 416. 417. 418. 419. 420. 421. 422. 423. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430. 431. 432. 433. 434. 435. 436. 437. 438. 439. 440. 441. 442. 443. 444. 445. 446. 447. 448. 449. 450. 451. 452. 453. 454. 455. 456. 457. 458. 459. 460. 461. 462. 463. 464. 465. 466. 467. 468. 469. 470. 471. 472. 473. 474. 475. 476. 477. 478. 479. 480. 481. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488. 489. 490. 491. 492. 493. 494. 495. 496. 497. 498. 499. 500. 501. 502. 503. 504. 505. 506. 507. 508. 509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 516. 517. 518. 519. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 526. 527. 528. 529. 530. 531. 532. 533. 534. 535. 536. 537. 538. 539. 540. 541. 542. 543. 544. 545. 546. 547. 548. 549. 550. 551. 552. 553. 554. 555. 556. 557. 558. 559. 560. 561. 562. 563. 564. 565. 566. 567. 568. 569. 570. 571. 572. 573. 574. 575. 576. 577. 578. 579. 580. 581. 582. 583. 584. 585. 586. 587. 588. 589. 590. 591. 592. 593. 594. 595. 596. 597. 598. 599. 600. 601. 602. 603. 604. 605. 606. 607. 608. 609. 610. 611. 612. 613. 614. 615. 616. 617. 618. 619. 620. 621. 622. 623. 624. 625. 626. 627. 628. 629. 630. 631. 632. 633. 634. 635. 636. 637. 638. 639. 640. 641. 642. 643. 644. 645. 646. 647. 648. 649. 650. 651. 652. 653. 654. 655. 656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663. 664. 665. 666. 667. 668. 669. 670. 671. 672. 673. 674. 675. 676. 677. 678. 679. 680. 681. 682. 683. 684. 685. 686. 687. 688. 689. 690. 691. 692. 693. 694. 695. 696. 697. 698. 699. 700. 701. 702. 703. 704. 705. 706. 707. 708. 709. 710. 711. 712. 713. 714. 715. 716. 717. 718. 719. 720. 721. 722. 723. 724. 725. 726. 727. 728. 729. 730. 731. 732. 733. 734. 735. 736. 737. 738. 739. 740. 741. 742. 743. 744. 745. 746. 747. 748. 749. 750. 751. 752. 753. 754. 755. 756. 757. 758. 759. 760. 761. 762. 763. 764. 765. 766. 767. 768. 769. 770. 771. 772. 773. 774. 775. 776. 777. 778. 779. 780. 781. 782. 783. 784. 785. 786. 787. 788. 789. 790. 791. 792. 793. 794. 795. 796. 797. 798. 799. 800. 801. 802. 803. 804. 805. 806. 807. 808. 809. 810. 811. 812. 813. 814. 815. 816. 817. 818. 819. 820. 821. 822. 823. 824. 825. 826. 827. 828. 829. 830. 831. 832. 833. 834. 835. 836. 837. 838. 839. 840.